

Conversione in legge del decreto legge 31 maggio 2021, n.77 recante Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure

DDL n. 3146/C

Audizione dell'Ance

Presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Ambiente)

15 Giugno 2021

SOMMARIO

VALUTAZIONI GENERALI	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL.....	7
Misure in materia di governance del PNRR	7
Misure per l’approvazione dei progetti	12
Misure in materia di opere pubbliche	18
Misure in materia di Superbonus 110%.....	37
Misure fiscali	39
Misure in materia di tecnologie.....	40
ULTERIORI PROPOSTE	41
Proroga a dicembre 2022 del “Sismabonus acquisti al 110%”	41
Superbonus – misure di semplificazione delle procedure paesaggistiche	41
Superbonus – semplificazione per l’occupazione del suolo pubblico nell’ambito della realizzazione dei cappotti termici.....	42
Misure di semplificazione per l’edilizia.....	42

VALUTAZIONI GENERALI

Il decreto-legge “governance e semplificazioni” rappresenta, complessivamente, un passo avanti verso l’attuazione del Recovery Plan e affronta per la prima volta alcuni nodi irrisolti. Nodi fondamentali per raggiungere gli obiettivi di spesa fissati da Bruxelles, sui quali erano attesi da tempo interventi.

Allo stesso tempo, però, alcune misure hanno bisogno di essere rafforzate per garantire l’efficacia del piano di investimenti senza precedenti che è stato varato dal Governo a fine aprile e che pone al centro dell’attuazione il settore delle costruzioni con 108 miliardi di euro sui 222 previsti dal PNRR.

Occorre poi fare di più per garantire trasparenza e concorrenza negli appalti che verranno banditi nei prossimi mesi sulla base delle disposizioni del decreto-legge.

* * * *

L’Ance esprime apprezzamento inanzitutto per la chiara struttura di governance del PNRR prevista dal Governo.

Garantisce una **chiara distinzione di ruoli e funzioni per una gestione efficace dei fondi**, con una forte guida centrale ma con il coinvolgimento di enti locali e partenariato economico e sociale.

La struttura di governance del Piano appare tuttavia in sovrapposizione con le numerose strutture di governance degli investimenti pubblici create negli ultimi anni (es Strategia Italia, Investitalia, ecc.). Una razionalizzazione di queste strutture sarebbe auspicabile per evitare sovrapposizioni di competenze.

Positiva è l’istituzione di una Struttura di Missione finalizzata ad individuare soluzioni di semplificazione normativa, e meccanismi di revoca e successiva riassegnazione dei fondi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

Così come positive appaiono le misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, destinate, oltre che al PNRR, anche alla programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027.

Apprezzabile infine la previsione di poteri sostitutivi e di meccanismi di superamento del dissenso per garantire il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano.

Sulle semplificazioni per la realizzazione degli investimenti pubblici, nei mesi scorsi, l’Ance aveva più volte sottolineato la necessità di intervenire sullo snellimento delle procedure a monte della gara, dove si concentrano il 70% dei ritardi.

Da questo punto di vista, il decreto fa alcuni passi avanti– ad esempio con l’articolo 44 sull’accelerazione delle valutazioni e degli atti autorizzatori di alcuni progetti in sede di progetto di fattibilità tecnico-economica - anche se sarebbe stato auspicabile un intervento più incisivo ed esteso.

Per quanto riguarda le **regole per gli appalti pubblici**, il decreto introduce ulteriori **procedure derogatorie per gli affidamenti del PNRR**. In questo, il decreto si pone in linea di continuità con le scelte “derogatorie” già compiute i decreti nn. 76/2020 (decreto “Semplificazione”) e 32/2019 (decreto “Sblocca-cantieri”).

Per la fase di gara, pertanto, **si continua a prevedere una *deregulation* piuttosto che di una “better regulation” del settore delle costruzioni, dando luogo ad un quadro regolatorio dai confini incerti.**

Basti pensare alle sovrapposizioni derivanti dal regime introdotto per le opere di particolare complessità o rilevante impatto, cui all’articolo 44, che si aggiunge a quello- già eccezionale- previsto per le opere da PNRR dallo stesso decreto, che a sua volta mal si concilia con i poteri commissariali attribuiti dal DI Sbloccacantieri per tali interventi.

Numerosi, peraltro, sono i provvedimenti attuativi che, anche in questa circostanza, dovranno essere adottati e che rendono, al momento, le nuove norme applicabili solo in parte.

Al momento, quindi, dovrebbero concorrere a regolare il settore i seguenti provvedimenti :

- 1 – Regolamento De Lise (DPR 207/2020)
- 2 - Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016)
- 3 – Linee guide Anac
- 4 – Decreto Sblocca Cantieri (n. 32/2019)
- 5 – decreto Semplificazioni 1 (n. 76/2020)
- 6 – decreto Semplificazioni 2 (n. 77/2021)
- 7 – Norme Europee (Direttive UE 23,24 3 25)

Un “dedalo” di norme in cui non sarà facile orientarsi.

Restano peraltro ancora irrisolti i nodi relativi alla “**presunzione di colpevolezza**” a carico del settore.

Infine, non può non evidenziarsi che la scelta del legislatore di generalizzare il ricorso alla procedura negoziata e di sacrificare i principi di pubblicità determinerà **un forte restringimento della concorrenza**, decretando, peraltro, la fine dell’istituto del raggruppamento temporaneo d’impresa, ossia dello principale strumento di organizzazione delle PMI.

Più in generale, è forte il timore che i principi comunitari a tutela di tale segmento imprenditoriale, di cui allo Small Business Act, possano essere sacrificati.

Al riguardo, basti pensare che, ad esempio, la Missione 3 del Recovery Plan - denominata “*infrastrutture per una mobilità sostenibile*” – dedica 28,3 miliardi di euro (dei 31,9 disponibili) all’Alta Velocità di rete e alla manutenzione stradale 4.0 (cd componente 1).

Si tratta all’evidenza di grandi interventi.

Inoltre, con un recente decreto, sono stati nominati 29 commissari per la realizzazione di 57 opere, per un totale di circa 83 miliardi di euro, suddivise in 150 lotti. L’importo medio di tali interventi, pertanto, è assai elevato, ammontando a circa 550 mln di euro. Lo stesso dicasi per la lista di 40 opere, in via di commissariamento, per un valore complessivo di 13 miliardi. Anche in questo caso, il lotto medio è di grande importo.

Ora, senza dubbio, **alcune opere sono caratterizzate da quella “unicità funzionale ”** tale da impedire, sotto il profilo progettuale e realizzativo, una loro suddivisione in lotti di minori dimensioni. Il riferimento è, ad esempio, ad alcune infrastrutture idrauliche, o anche ad alcune opere ferroviarie. Analoga considerazione vale per alcune grandi opere per le quali è stato già individuato il soggetto realizzatore (Metro C Roma).

Altri interventi, tuttavia, soprattutto se a rete, **non sono caratterizzati da tale inscindibilità realizzativa**. Si pensi, ad esempio, ad alcune opere stradali (come la Fano-Grosseto).

I principi dello Small Business Act, oltre a quelli fissati delle direttive comunitarie, impongono allora di favorire l'accesso al mercato da parte delle MPMI, **procedendo ad una loro adeguata divisione in lotti** su base quantitativa, così da garantire la massima partecipazione e la tutela del mercato, da tradurre in apposito precetto normativo.

Un'attenzione particolare va poi dedicata alle **norme volte a favorire l'assunzione di giovani e donne nell'ambito dei cantieri del PNRR**. L'Ance ne condivide gli obiettivi ma al momento queste norme sono inapplicabili.

Vanno previste presto e obbligatoriamente linee guida applicative che tengano conto delle specificità del settore (difficoltà di impiegare numerosi operai donne nei cantieri edili). Va poi chiarito che si applica alle nuove assunzioni. Infine, considerare queste clausole sia obbligatorie che premiali nella fase di partecipazione alle gare rischia di favorire le "scatole vuote" e non le imprese strutturate.

Nella fase di conversione del decreto, sarebbe auspicabile un intervento su queste tematiche.

E' opportuno tuttavia precisare che **tutto questo potrà risultare vano se non si interverrà rapidamente sul tema del caro materiali** (+150% acciaio, +130% polietilene, +30% rame, +22% bitume per citarne solo alcuni) **che sta mettendo in ginocchio le imprese in questi mesi sia per il mercato privato che per il mercato pubblico**. Tutti i principali Paesi europei sono già intervenuti ed è **urgente una misura che metta a riparo i cantieri del Recovery e del superbonus** dalle fluttuazioni dei mercati internazionali.

In materia di Superbonus 110%, l'Ance esprime grande apprezzamento sulla misura di semplificazione degli adempimenti relativi allo stato legittimo e alle verifiche di conformità. La misura consentirà infatti di snellire il labirinto di norme previsto per l'attuazione degli interventi.

Positivo anche che per la prima volta si introduca un carattere speciale e prevalente proprio per il perseguimento di un interesse pubblico finalizzato all'efficientamento energetico e alla messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente.

La disposizione ha, tuttavia, necessità di essere implementata rapidamente soprattutto al fine di non lasciare zone "grigie" e dare maggiore chiarezza sulla sua applicazione sia agli operatori del settore che ai cittadini. L'obiettivo è dare risposte immediate al fine di non bloccare e rallentare gli interventi. Serve **subito una specifica modulistica per la presentazione della Cila** nell'ambito della quale chiarire tutti gli aspetti interpretativi.

E' necessario, inoltre, inserire maggiori semplificazioni sul tema Superbonus e in via generale degli interventi di efficientamento energetico intervenendo anche sulle:

- **procedure di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica** per gli immobili vincolati (*termini più ridotti es. 30gg demandando alla sola Sovrintendenza il rilascio dell'autorizzazione ordinaria e al Comune quella semplificata*).
- **modalità autorizzative di occupazione del suolo pubblico** per la realizzazione dei cappotti termici con esonero dal versamento dell'imposta (*come già previsto da alcuni Comuni*).

In tema di *Superbonus*, inoltre, occorre fare un ulteriore passo avanti per garantire l'effettivo raggiungimento dei benefici attesi.

Ferma restando la necessità e l'urgenza di prorogare tutto il *Superbonus* sino al 2023, è da evidenziare l'opportunità, in tale frangente, di **estendere quantomeno fino a dicembre 2022, gli incentivi fiscali per la demolizione e ricostruzione di cui all'articolo 119 comma 4** (costo limitato per le casse dello Stato).

Si tratta di interventi da incentivare al massimo perché costituiscono la **vera rigenerazione urbana** e che consentono di ottenere il top dell'efficientamento energetico e della messa in sicurezza sismica delle abitazioni delle famiglie italiane.

Al netto del superbonus occorre evidenziare che il decreto è carente di misure per la semplificazione del mercato privato dell'edilizia, che rappresenta la fetta più rilevante dell'attività delle costruzioni.

Il decreto introduce infine una serie di **misure volte a semplificare e accelerare le procedure amministrative in generale e quelle in materia ambientale**.

Si tratta di **previsioni in gran parte positive, soprattutto per quanto riguarda la Valutazione di Impatto Ambientale**, in quanto l'articolato sembra rispondere anche all'esigenza, condivisa dall'Ance, di assicurare una rapida "cantierizzazione" delle opere ed interventi previsti nel Piano europeo.

L'Ance apprezza molto il cambio di passo sui temi ambientali che emerge dalle prime decisioni del Ministero della transizione ecologica.

Sono però necessari interventi più coraggiosi su alcuni temi come ad esempio sulle bonifiche, l'end of waste e la gestione dei rifiuti. Le disposizioni contenute nel decreto, infatti, non sembrano sufficienti a dare una risposta concreta agli obiettivi, non più rimandabili, di snellimento delle regole procedurali e certezza dei tempi.

Positive, infine, le disposizioni volte a modificare in diverse parti la **Legge 241/1990** sul procedimento amministrativo finalizzate a garantire maggiore certezza giuridica attraverso il **rafforzamento dei poteri sostitutivi**, il silenzio assenso e la riduzione dei termini previsti per la pubblica amministrazione di intervenire ad annullare un precedente atto.

In conclusione, è opportuno evidenziare che le misure previste nel decreto hanno l'obiettivo di cambiare l'Italia, di semplificare i percorsi burocratici che troppo spesso hanno frenato la nostra crescita negli ultimi anni.

Per l'Ance, non possono essere misure a tempo e terminare nel 2026. Devono invece diventare strutturali per fare tornare il nostro Paese a correre.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL

Misure in materia di governance del PNRR

Cabina di regia (ART. 2)

Viene istituita presso Presidenza del Consiglio dei Ministri una cabina di regia per il PNRR presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenti in base alle tematiche affrontate.

La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR.

Tra i compiti attribuiti alla Cabina di regia:

- elaborazione indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR;
- ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi;
- esame delle tematiche e dei profili critici segnalati dai Ministri;
- monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi;
- trasmissione alle Camere di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR;
- aggiornamento periodico del Consiglio dei Ministri sullo stato di avanzamento degli interventi;
- coordinamento dei diversi livelli di governo e attivazione, ove ne ricorrano le condizioni, di poteri sostitutivi;
- cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale;
- promozione attività di informazione e comunicazione.

Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza, su questioni d'interesse di più Regioni o Province autonome. Possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale.

Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (ART. 3)

E' prevista l'istituzione, tramite DPCM, di un **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, degli Enti locali e dei rispettivi **organismi associativi, delle categorie produttive e sociali**, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile.

Il Tavolo permanente svolge **funzioni consultive** nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR.

**Segreteria
tecnica presso la
Presidenza del
Consiglio dei
Ministri
(ART. 4)**

A supporto della Cabina di regia e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, è prevista la costituzione, tramite DPCM, di una **Segreteria tecnica** fino al 31 dicembre 2026.

In particolare, la segreteria trasferisce alla Cabina di regia le informazioni derivanti dal monitoraggio effettuato dal MEF sullo stato di avanzamento degli interventi previsti nel PNRR, individua e segnala al Presidente del Consiglio dei Ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia, nonché i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi ed attua i provvedimenti necessari al superamento del dissenso.

**Unità per la
razionalizzazione
e il
miglioramento
della regolazione
e Ufficio per la
semplificazione
(ART. 5)**

E' prevista l'istituzione, presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una struttura di missione, denominata **Unità per la qualità della regolazione**, finalizzata all'adozione delle modifiche normative necessarie al rispetto dei tempi di attuazione dei progetti del Piano. In particolare, all'Unità sono attribuiti i seguenti compiti:

- individuazione, sulla base delle indicazioni della Cabina di regia, degli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR e proposte di soluzioni;
- coordinamento per l'elaborazione di proposte per superare le criticità derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative;
- elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa;
- promozione e potenziamento di sperimentazione normativa;
- raccolta di proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati;
- proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri di riforme della normativa predisponendo schemi di disegni di legge.

**Monitoraggio e
rendicontazione
del PNRR
(ART. 6)**

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al **Servizio centrale per il PNRR**, un nuovo ufficio istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano.

L'ufficio è inoltre responsabile della **gestione del Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia**, previsto dalla Legge di bilancio per il 2021 e dei relativi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il supporto tecnico delle amministrazioni centrali titolari degli interventi.

Il Servizio centrale per il PNRR opera in sinergia con l'Unità di Missione, istituita dalla Legge di bilancio per il 2021 con funzioni di monitoraggio degli interventi del PNRR, e con gli Ispettorati della Ragioneria Generale dello Stato per controllare i processi amministrativi e monitorare, anche dal punto di vista finanziario, gli interventi del PNRR ciascuno per la parte di competenza.

Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza

(ART. 7)

Presso la Ragioneria Generale dello Stato è istituito un ulteriore ufficio, indipendente, con funzioni di audit del PNRR e di monitoraggio anticorruzione. Per l'attività di audit l'ufficio si avvale del supporto delle Ragionerie territoriali dello Stato.

Lo stesso articolo assegna a Sogei Spa (società in house del MEF) il compito di supportare dal punto di vista tecnico e funzionale l'amministrazione economica e finanziaria per l'attuazione del PNRR. Sogei può avvalersi di un'altra società in house, Studiare Sviluppo srl, secondo le modalità che verranno definite in una specifica convenzione.

Coordinamento della fase attuativa

(ART. 8)

Ogni Amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal PNRR individua (o costituisce ex novo) una **struttura di coordinamento** per la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo. Tale struttura agisce come punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR, in particolare, per le richieste di pagamento.

Lo stesso articolo stabilisce, tra l'altro, che i bandi, gli avvisi e gli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse prevedano clausole di riduzione o di revoca dei contributi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti e la conseguente riassegnazione dei fondi tramite scorrimento in graduatoria.

Valutazione

POSITIVA.

La governance per la realizzazione del PNRR si articola su tre livelli:

1. **Presidenza del Consiglio dei Ministri** con responsabilità di indirizzo, impulso e coordinamento, attraverso l'istituzione di una cabina di regia, un organo di consultazione con le parti sociali, una segreteria tecnica e una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione;
2. **Ministero dell'economia**, per le interlocuzioni con l'Europa e le attività di monitoraggio, attraverso un Servizio centrale per il Piano e un ufficio presso la Ragioneria Generale dello Stato per l'audit e l'anticorruzione;
3. **Amministrazioni centrali**, responsabili della realizzazione degli interventi, attraverso strutture di coordinamento per la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo che interloqueranno con il Servizio centrale del Piano.

Complessivamente tale governance, nonostante un'architettura piuttosto complessa, appare apprezzabile nell'obiettivo di garantire una chiara distinzione di ruoli e funzioni per una gestione centralizzata e finalizzata dei fondi europei del PNRR.

L'articolazione prevista risulta in molti casi sovrapposta con le numerose strutture di gestione degli investimenti pubblici già esistenti la cui attività risulterebbero ampiamente limitata per tutta la durata del PNRR (es Strategia Italia, Investitalia, ecc.).

In particolare, appare positiva l'istituzione di una Struttura di Missione, denominata Unità per la qualità della regolazione finalizzata ad individuare soluzioni di semplificazione normativa, nonché la previsione

	<i>di meccanismi di revoca dei fondi e successiva riassegnazione in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti da parte delle amministrazioni titolari degli interventi.</i>
Attuazione degli interventi del PNRR (ART. 9)	Alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR provvedono i singoli soggetti attuatori: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle proprie competenze, attraverso le proprie strutture o avvalendosi di soggetti attuatori esterni. E' inoltre previsto, per assicurare l'attuazione degli interventi del PNRR, che le amministrazioni possano avvalersi del supporto tecnico operativo di società in house.
Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici (ART. 10)	Per accelerare l'avvio delle procedure di affidamento e la realizzazione degli investimenti pubblici, in particolare quelli del PNRR e dei cicli della programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027, le amministrazioni possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house mediante sottoscrizione di apposite convenzioni. Tali attività di supporto riguardano anche le fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprendono anche azioni di rafforzamento della capacità amministrativa.
Rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti (ART. 11)	Per garantire la realizzazione dei progetti del PNRR e degli interventi ad esso collegati, compresi i programmi cofinanziati dall'Unione Europea per il periodo 2021-2027, è previsto il coinvolgimento di Consip che mette a disposizione delle PA contratti, accordi quadro e supporto tecnico, oltre a realizzare un programma di informazione, formazione e tutoraggio.
Valutazione	<i>Positiva</i> <i>A giudizio dell'Ance appare positiva l'estensione delle misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, oltre che al PNRR, anche alla programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027. Ciò consentirà di favorire la complementarietà tra le diverse programmazioni infrastrutturali.</i> <i>Non si comprende come mai le misure di potenziamento della capacità amministrativa, attraverso il coinvolgimento di Consip, siano invece limitate al PNRR e alla programmazione comunitaria 2021-2027 e non anche a quella nazionale.</i> <i>Apprezzabile è il coinvolgimento di società in house per il supporto tecnico-operativo delle amministrazioni pubbliche, da intendersi, pertanto, riferito esclusivamente a tali attività.</i>
Poteri sostitutivi (ART. 12)	In caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, tali da mettere a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere.

Se i ritardi persistono, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei Ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti.

**Superamento del
dissenso
(ART. 13)**

In caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che può impedire la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica propone al Presidente del Consiglio dei Ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei Ministri per le conseguenti determinazioni.

Se il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza.

Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei Ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei Ministri le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

**Estensione della
disciplina del
PNRR al Piano
complementare
(ART.14)**

La norma specifica che le misure e le procedure di accelerazione e semplificazione delineate nel decreto per l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi si applicano anche per gli investimenti finanziati con il Fondo complementare al PNRR.

Valutazione

Positiva

I poteri sostitutivi e i meccanismi di superamento del dissenso individuati per garantire il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR andrebbero estesi, anche alle risorse della programmazione nazionale e comunitaria 2021-2027 al fine di accelerarne la spesa e attuare una piena complementarietà tra i fondi.

Sarebbe opportuno, pertanto, includere nell'articolo 14, relativo all'estensione della disciplina del PNRR al Piano complementare di cui al DL 59/2021, anche la programmazione nazionale e comunitaria 2021-2027.

Misure per l'approvazione dei progetti

Procedure semplificate per opere Pubbliche di particolare complessità e rilevante impatto (ART. 44)

Alcune **opere, considerate di particolare complessità e rilevante impatto**, beneficiano di una **procedura semplificata "a monte della gara"** in cui tutti i pareri e le autorizzazioni vengono acquisiti sul progetto di fattibilità tecnico-economica, redatto dalla stazione appaltante e sottoposto a **verifica di completezza da parte di un apposito Comitato speciale** costituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Si tratta in particolare delle **opere elencate nell'Allegato IV** e cioè:

- potenziamento linea ferroviaria Verona-Brennero,
- realizzazione asse ferroviario Palermo-Catania-Messina,
- realizzazione linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria,
- realizzazione linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto,
- realizzazione linea ferroviaria Roma-Pescara,
- realizzazione linea ferroviaria Orte-Falconara,
- realizzazione opere di derivazione della Diga di Campolattaro in Campania,
- messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera nel Lazio,
- potenziamento infrastrutture del porto di Trieste
- realizzazione della Diga foranea di Genova.

Il **progetto di fattibilità tecnico-economica** è oggetto di una **conferenza di servizi in forma semplificata ai sensi dell'art. 14-bis della Legge 241/1990** convocata dalla stazione appaltante, che **beneficia di una serie di regole speciali** dettate dallo stesso art. 44. In particolare si precisa che nel corso della conferenza di servizi sono acquisite e valutate:

- le eventuali prescrizioni e direttive del CSLPP;
- gli esiti del dibattito pubblico svolto secondo le indicazioni dell'art. 46;
- le osservazioni raccolte ai sensi dell'art. 47
- gli esiti della verifica preventiva dell'interesse archeologico;
- gli esiti della valutazione di impatti ambientale.

La determinazione conclusiva della conferenza:

- approva il progetto;
- tiene luogo dei pareri, nulla osta, autorizzazione, ecc. necessari ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica, della risoluzione delle interferenze;
- perfeziona l'intesa fra Stato e Regione/Provincia autonoma in ordine alla localizzazione dell'opera (in deroga al Dpr 383/1994);

- ha effetto di variante urbanistica;
- comprende il provvedimento di VIA;
- comporta il vincolo preordinato all'esproprio.

Gli eventuali dissensi espressi vengono gestiti dal Comitato speciale del CSLLPP in deroga ai rimedi ordinari previsti dalla Legge 241/1990 e qualora la questione continui a non trovare soluzione, dovrà essere rimessa al Consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda i **successivi livelli di progettazione**, in deroga all'art. 27 del D.lgs. 50/2016 si prevede che all'esito della verifica positiva del progetto definitivo e di quello esecutivo condotta ai sensi dell'art. 26 del medesimo d.lgs., la stazione appaltante procede direttamente all'approvazione dei progetti.

Valutazione *POSITIVA. La procedura delineata dall'art. 44 va nella direzione proposta dall'Ance di anticipare tutte le valutazioni e gli atti autorizzatori in sede di progetto di fattibilità tecnico-economica nell'ambito di una conferenza di servizi a carattere semplificato e di velocizzare al massimo l'approvazione dei successivi livelli progettuali.*

Tuttavia, poiché per molti degli interventi individuati è stato recentemente nominato un Commissario ai sensi del DL 32/2019 "Sblocca cantieri", non si comprende come la procedura straordinaria dell'articolo in commento si coordinerà con gli ampi poteri attribuiti ai commissari per accelerare la realizzazione degli interventi.

In ogni caso, considerato che le procedure "a monte" della gara rappresentano una delle principali cause di rallentamento o addirittura di blocco della cantierizzazione delle opere pubbliche, si potrebbe prendere spunto dall'art. 44 per avviare una valutazione più generale, finalizzata a snellire e accelerare in via ordinaria i procedimenti di approvazione dei progetti degli interventi pubblici (art. 27 del D.lgs. 50/2016).

Modifiche alla disciplina del potere sostitutivo (ART.61)

Si apportano delle modifiche alla disciplina contenuta nell'articolo 2 della Legge 241/90 (commi 9bis e 9ter) in tema di potere sostitutivo in caso di mancata o tardiva conclusione del procedimento amministrativo. Si prevede di individuare il sostituto non solo nell'ambito delle "figure apicali" dell'amministrazione ma in una specifica unità organizzativa. Decorso o superato il termine per la conclusione del procedimento, il potere sostitutivo è esercitabile d'ufficio (e non più solo su richiesta del soggetto interessato) affinché il sostituto o l'unità organizzativa concluda, entro un termine pari alla metà di quello originario, il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Valutazione:

POSITIVA. La norma è finalizzata a rafforzare i poteri sostitutivi ai fini della conclusione dei procedimenti amministrativi. A tal fine, oltre ad una specifica unità organizzativa, si prevede che il potere sostitutivo sia esercitato anche d'ufficio e non solo su richiesta dell'interessato.

Modifiche alla disciplina del silenzio assenso (ART.62)

Viene aggiunto all'articolo 20 della Legge 241/90 il nuovo comma 2-bis con il quale si prevede che, nei procedimenti su istanza dei privati, qualora il silenzio equivale ad accoglimento dell'istanza, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare in via telematica un'attestazione del decorso del termine e, quindi,

dell'avvenuto accoglimento della domanda. Decorso 10 giorni dalla richiesta senza che l'amministrazione vi provveda, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio del privato.

Valutazione: *POSITIVA. Le modifiche rispondono alle richieste dell'ANCE e sono volte a rafforzare l'istituto del silenzio assenso la cui applicabilità è sempre stata fonte di incertezza. La scarsa affidabilità dell'istituto del silenzio assenso era, infatti, collegata soprattutto all'inevitabile ricerca di certezza per gli operatori del settore che, una volta formatosi il silenzio assenso, incontravano notevoli difficoltà nell'avvio dei lavori in assenza di un provvedimento espresso da parte della pubblica amministrazione anche con riferimento ai rapporti intercorrenti con altri settori (es. bancario).*

Le novità introdotte si allineano con quanto già previsto in tema di permesso di costruire (art. 20 Dpr 380/2001) che già prevede la possibilità su richiesta del soggetto interessato di ottenere entro 15 giorni dallo Sportello unico per l'edilizia il rilascio di un'attestazione dell'avvenuta formazione del silenzio assenso sull'istanza di permesso di costruire. Essendo il silenzio assenso come disciplinato nell'articolo 20 della Legge 241/90 istituto generale, si ritiene che la possibilità di attestazione tramite dichiarazione sostitutiva di atto notorio del privato sia applicabile anche nei casi di Permesso di costruire. Come è noto, però, il silenzio assenso che interviene tra privato e pubblica amministrazione non opera per gli atti e i procedimenti finalizzati alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, dell'ambiente, alla tutela dal rischio idrogeologico, nonché per quelli rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione ecc. (art. 20, comma 4, Legge 241/1990). Ne consegue che in tali ultimi casi la modifica non trova applicazione.

Si evidenzia infine, sempre nell'ottica della semplificazione dei procedimenti che interessano cittadini e imprese, la necessità di ripristinare la norma contenuta nelle prime bozze del decreto legge e volta ad estendere il silenzio assenso fra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis Legge 241/1990) anche ai rapporti fra p.a. nell'ambito dello Sportello Unico dell'Edilizia e dello Sportello Unico delle attività produttive.

**Annullamento
d'ufficio
(ART.62)**

Vengono apportate delle modifiche alla disciplina relativa al potere dell'amministrazione di procedere all'annullamento d'ufficio dei provvedimenti illegittimi di cui all'articolo 21-nonies della Legge 241/90. In particolare, si riduce il termine previsto per poter esercitare tale potere che passa da 18 mesi a 12 mesi.

Valutazione: *POSITIVA. La modifica è in linea con le richieste dell'ANCE ed è volta a garantire maggiormente il principio del legittimo affidamento dei privati. Dal momento in cui si presenta un progetto edilizio fino alla sua ultimazione le imprese sono, infatti, spesso esposte alla "non certezza giuridica" in quanto la pubblica amministrazione può intervenire in un momento successivo al rilascio e annullare il titolo. La riduzione del termine da 18 mesi a 12 mesi rappresenta un primo passo positivo e comporta, quantomeno per i casi di permesso di costruire, un maggiore allineamento con i tempi di inizio dei lavori.*

**Modifiche al DL
76/2020 - proroga
conferenza di
servizi accelerata
(ART.51,comma1,
lettera g)**

Si introduce la proroga al 30 giugno 2023 della disciplina della conferenza di servizi accelerata prevista dall'articolo 13 del DL 76/2020 (art. 51, comma 1 lettera g). Si ricorda che tale norma ha previsto la facoltà delle amministrazioni di poter adottare la conferenza di servizi semplificata asincrona con termini e procedure diverse da quelle ordinarie (es. *60 giorni per tutte le amministrazioni che sono tenute a rilasciare i pareri anche per quelle es. paesaggistiche il cui termine è invece di 90 gg*).

Valutazione

PARZIALMENTE POSITIVA. La proposta risponde in parte alle richieste dell'ANCE in quanto la possibilità di ricorrere alla conferenza di servizi semplificata continua ad essere rimessa ad un facoltà delle amministrazioni. In un'ottica di accelerazione delle procedure, si ritiene che tale possibilità debba trovare una maggiore applicazione e prevista come obbligatoria seppur legata entro un certo periodo temporale.

**Disposizioni
urgenti in
materia di
funzionalità del
Consiglio
superiore dei
lavori pubblici
(ART. 45)**

La norma prevede l'istituzione, presso il Consiglio Superiore dei lavori pubblici e fino al 31 dicembre 2026, di un Comitato speciale che si occuperà di dare attuazione alle procedure di cui all'articolo 44.

Valutazione

Parzialmente positiva

Pur apprezzando la volontà di costruire un sistema di eccellenza nella fase di approvazione degli interventi, la costituzione di numerosi nuovi soggetti, con poteri spesso in concorrenza con altri soggetti, rischia di creare confusione regolatoria.

**Estensione
dell'Anagrafe
antimafia degli
esecutori al
sisma Abruzzo
2009
(ART.54)**

La norma, al fine di accelerare le procedure connesse all'affidamento e l'esecuzione dei lavori della ricostruzione post sisma Abruzzo 2009, uniforma le procedure per la certificazione antimafia con quelle vigenti per il sisma Centro Italia. A decorrere dall'entrata in vigore del decreto in commento, chiunque voglia operare, a qualsiasi titolo e per qualsiasi attività, per la ricostruzione post sisma 2009 in Abruzzo deve essere iscritto all'Anagrafe antimafia degli esecutori di cui all'articolo 30 del DL 198/2016.

Viene, quindi, soppressa la sezione speciale de L'Aquila, e costituita un'unica anagrafe dove confluiscono, senza ulteriori adempimenti, gli operatori già iscritti nella sezione speciale.

Valutazione

Positiva

La norma consente di evitare una duplicazione di banche dati con conseguenti inutili obblighi di iscrizione e rinnovo in capo agli operatori economici.

**Misure di
semplificazione
in materia di
istruzione
(ART. 55)**

In tema di edilizia scolastica, la norma prevede, al fine di accelerare la realizzazione degli interventi ricompresi nel PNRR:

- la predisposizione di apposite **linee guida tecniche**, suddivise in base alle principali tipologie di interventi, con le quali vengono individuati i termini per la progettazione, l'affidamento, l'esecuzione e il collaudo dei lavori, tenendo conto delle regole di monitoraggio del PNRR;
- in caso di inerzia degli enti locali per l'esecuzione delle procedure di progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo, si applicano i **poteri sostitutivi** dell'articolo 12;
- la **proroga al 31 dicembre 2026 dei poteri commissariali in capo ai Sindaci e ai Presidenti di Provincia e delle città metropolitane**, di cui al DL 22/2020 al momento vigenti fino al 31 dicembre 2021;
- la possibilità per gli enti locali in esercizio provvisorio di iscrivere in bilancio, per gli anni 2021-2026, i finanziamenti per l'edilizia scolastica previsti nell'ambito del PNRR, in deroga alle disposizioni contabili in materia;
- riduzione alla metà dei termini (60 giorni) per il rilascio dell'autorizzazione delle Sovrintendenze in caso di edifici vincolati, anche nell'ambito della conferenza dei servizi.

Valutazione

Positiva

**Disposizioni
urgenti in
materia di
perequazione
infrastrutturale
(ART. 59)**

Al fine di semplificare il procedimento di perequazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese, la norma interviene sull'articolo 22 della Legge 42/2009, come modificato dall'ultima Legge di bilancio, prevedendo tre distinte fasi:

1. Ricognizione delle infrastrutture esistenti.

Con decreto del MIMS, da emanare entro il 30 novembre 2021, vengono individuate le infrastrutture statali (numero strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche e numero ed estensione di strade, autostrade, ferrovie, porti e aeroporti). La stessa ricognizione è effettuata per le infrastrutture non statali dagli enti territoriali e dagli altri soggetti pubblici e privati competenti entro il 31 ottobre 2021. Tale ricognizione degli enti territoriali va trasmessa alle Regioni, al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il 31 dicembre 2021;

2. Individuazione dei criteri per ridurre il divario infrastrutturale e ripartire le risorse disponibili (4,6 miliardi di euro per il periodo 2022-2033)

Con Delibera CIPESS, da adottare entro il 31 marzo 2022, sono stabiliti i criteri di priorità e le azioni da adottare per recuperare il divario infrastrutturale in funzione della dotazione infrastrutturale esistente, dell'estensione territoriale e della condizione di

insularità, oltre che della densità della popolazione e delle unità produttive. Con la stessa delibera vengono individuati i Ministeri competenti e ripartite le risorse annualmente.

- 3. Realizzazione degli interventi.** Entro 30 giorni dalla delibera del CIPESS le amministrazioni centrali titolari dei finanziamenti procedono con la pianificazione degli interventi, individuano i soggetti attuatori e il monitoraggio degli investimenti.

Valutazione **Positiva nell'obiettivo di semplificare le procedure attuative che nella Legge di bilancio per il 2021 rimandavano ad una pluralità di DPCM da approvare attraverso un complesso iter di difficile attuazione.**

Resta il giudizio positivo dell'Ance rispetto alla previsione di un meccanismo per la ricognizione della dotazione infrastrutturale esistente e la definizione di criteri e azioni uniformi per recuperare i divari. Dubbi, invece, permangono rispetto all'istituzione di uno specifico Fondo perequativo, dotato di 4,6 miliardi di euro, che rischia di essere del tutto insufficiente oltre a rappresentare l'ennesima programmazione di risorse destinate alle aree più svantaggiate che si andrebbe ad aggiungere alle procedure già previste nell'ambito dei fondi nazionali ed europei per il riequilibrio territoriale.

**Rafforzamento
del ruolo
dell'Agenzia per
la coesione
territoriale
(ART. 60)**

La norma prevede un rafforzamento del ruolo dell'Agenzia per la coesione territoriale attraverso alcune modifiche della disciplina vigente.

In particolare, l'Agenzia può ora svolgere attività ispettiva e di monitoraggio per conto del Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro per il Sud e, in caso di esercizio del potere sostitutivo, può assumere funzione di soggetto attuativo, avvalendosi di una centrale di committenza per la realizzazione degli interventi.

Valutazione **Positiva.**

Misure in materia di opere pubbliche

Modifiche alla disciplina del dibattito pubblico (ART. 46)

Viene prevista la possibilità per il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS), su proposta della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, di adottare, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, in relazione agli interventi di particolare complessità o di rilevante impatto di cui all'articolo 44 del decreto, nonché per quelli finanziati in tutto o in parte con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al medesimo Piano (PNC), un decreto volto a definire soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico, inferiori rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente e contenute nell'Allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n. 76.

Al riguardo, si ricorda che il citato decreto n. 76 reca il regolamento delle modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, e che il relativo allegato detta, con riferimento alle diverse tipologie di opere (ad esempio, autostrade e strade, tronchi ferroviari, aeroporti e porti), le soglie dimensionali oltre le quali è obbligatorio espletare la procedura di dibattito pubblico.

Con riferimento specifico, poi, alle opere del PNRR di particolare complessità o di rilevante impatto di cui all'articolo 44, vengono introdotte misure di snellimento e di velocizzazione della procedura di dibattito pubblico, tra cui, l'applicazione di termini ridotti alla metà e la durata massima della procedura, fissata a 30 giorni.

In caso di inosservanza da parte della stazione appaltante dei termini di svolgimento previsti, la Commissione per il dibattito pubblico esercita, senza indugio, i necessari poteri sostitutivi.

Gli esiti del dibattito e le osservazioni raccolte saranno poi valutati nella Conferenza dei servizi indetta sul progetto di fattibilità tecnico-economica, ai sensi della procedura speciale prevista per tale tipologia di interventi, in precedenza descritta.

Valutazione:

La possibilità di stabilire, con decreto del MIMS, soglie dimensionali più basse per le opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico rischia di creare ulteriori rallentamenti per la realizzazione delle opere.

Positiva, invece, appare l'introduzione di misure di snellimento e di velocizzazione della procedura di dibattito pubblico per le opere del PNRR di particolare complessità o di rilevante impatto.

Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC (Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari al

Al fine di perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, si prevede l'applicazione agli interventi del PNRR e del PNC delle seguenti disposizioni:

- a) gli operatori economici tenuti alla redazione del rapporto sulla situazione del personale, di cui all'art. 46 del D.lgs. n. 198/2006 – ossia, le aziende pubbliche e private che occupano oltre cento dipendenti - producono, a pena di esclusione, al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta,

PNRR)

(ART. 47)

- copia dell'ultimo rapporto redatto, con attestazione della sua conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali alla consigliera e al consigliere regionale di parità;
- b) gli operatori economici diversi da quelli di cui alla lettera a) e che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti, entro sei mesi dalla conclusione del contratto sono tenuti a consegnare alla stazione appaltante una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile, da trasmettere contestualmente alle rappresentanze sindacali aziendali alla consigliera e al consigliere regionale di parità;
 - c) le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne;
 - d) è requisito necessario dell'offerta l'assunzione dell'obbligo di assicurare una quota pari almeno al 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, all'occupazione giovanile e femminile. Ulteriori misure premiali possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che:
 1. nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori;
 2. utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;
 3. si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani con età inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali;
 4. abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere;
 5. abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari, ricompresi nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario. Dichiarazione, questa, che, ai sensi dell'articolo 7 del D.lgs. n. 254/2016, copre, nell'ambito della comprensione dell'attività d'impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell'impatto della stessa prodotta, i temi ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva, che sono rilevanti tenuto conto delle attività e delle caratteristiche dell'impresa.
 - e) i contratti di appalto prevedono l'applicazione di penali per l'inadempimento dell'appaltatore agli obblighi di cui alle lettere b) e

- c), commisurate alla gravità della violazione e proporzionali rispetto all'importo del contratto o alle prestazioni del contratto. La violazione dell'obbligo di cui alla lettera b) determina, altresì, l'impossibilità per l'operatore economico di partecipare, in forma singola ovvero in RTI, per un periodo di dodici mesi ad ulteriori procedure di affidamento afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR e PNC;
- f) le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, delle previsioni di cui alla lettera c), o stabilire una quota inferiore, dandone adeguata e specifica motivazione, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;

Con linee guida del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dei Ministri o delle autorità delegate per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale, di concerto con il MIMS ed il Ministro del lavoro, da adottarsi entro sessanta giorni, possono infine essere definite le modalità e i criteri applicativi delle misure ivi previste, indicate misure premiali e predisposti modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziate per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto.

Valutazione:

Ferma la piena condivisione degli obiettivi occupazionali perseguiti dalla disposizione, le nuove previsioni rischiano al contempo di creare fenomeni distorsivi della concorrenza.

Si rileva, in primo luogo, che l'introduzione di un nuovo adempimento documentale in capo alle imprese dai 15 ai 100 dipendenti costituisce un appesantimento burocratico non il linea con l'obiettivo di semplificazione proprio del Decreto Legge.

La violazione di tale obbligo è, oltretutto, sanzionata non soltanto con l'applicazione di una penale ma anche con l'impossibilità di partecipare per 12 mesi a ulteriori procedure di affidamento relative al PNRR.

Inoltre, suscita perplessità il carattere immediatamente precettivo della disposizione che prevede, quale requisito necessario dell'offerta, l'obbligo di assicurare, all'occupazione giovanile e femminile, una quota pari almeno al 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto.

Le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento di tali clausole nei bandi di gara o stabilire una quota di assunzione inferiore, in presenza di determinate condizioni che, però, non sono puntualmente delineate. Ciò rende di difficile applicazione l'attuazione immediata delle predette disposizioni lasciando, comunque, un eccessivo margine di discrezionalità alle stazioni appaltanti.

Si ritiene, pertanto, che debba essere resa necessaria, anziché facoltativa, l'emanazione delle linee guida che definiscano modalità e criteri applicativi differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto, che tengano conto in particolare delle specificità di settori, quali quello del settore delle costruzioni, nel quale si rileva una presenza minima, in termini di percentuale, di giovani fino a 35 anni e,

nei cantieri, una partecipazione femminile irrilevante.

Di conseguenza, l'entrata in vigore della disposizione sull'obbligo assunzionale dovrebbe essere subordinata all'emanazione delle predette linee guida, almeno per quei settori, quali l'edilizia, che, come detto, presentano particolari specificità che ne rendono molto difficile l'attuazione.

Inoltre, non è condivisibile la possibilità di introdurre nei bandi di gara un'ulteriore requisito premiale per l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo all'offerente che si impegni ad assumere giovani e donne in misura superiore alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione. Ciò, infatti, determinerebbe un'alterazione della leale concorrenza tra le imprese, penalizzando - paradossalmente - proprio quelle che, in questi anni di crisi, hanno faticosamente mantenuto stabile il livello di personale impiegato, evitando sistemi di turn over.

In sintesi, la disposizione relativa all'obbligo di assunzione del 30 per cento, da considerare quale requisito necessario in capo a tutte le imprese partecipanti alla gara, dovrebbe essere formulata esplicitando meglio che tale obbligo sussiste solo in caso di eventuali nuove assunzioni, necessarie per l'esecuzione del contratto, da parte dell'impresa aggiudicataria. Da escludersi, invece, la previsione di clausole premiali sul tema che, peraltro, andrebbero ad agevolare le imprese senza, o con pochi, dipendenti.

Infine, anche con riferimento alla previsione volta a riconoscere criteri premiali per promuovere l'imprenditoria giovanile si rileva il rischio di alterazione della concorrenza.

**Semplificazioni
in materia di
affidamento dei
contratti pubblici
PNRR e PNC**

(ART. 48)

In relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal **PNRR**, dal **PNC** e dai **programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea**, viene prevista anzitutto l'applicazione delle disposizioni contenute nel titolo dedicato ai lavori pubblici (articoli 47 – 56).

Tra queste, ad esempio, le norme del decreto c.d. "Semplificazione" (n. 76/2020), del decreto "Sblocca-cantieri" (n. 32/2019), come modificate dal decreto in commento, nonché la nuova disciplina del subappalto introdotta all'articolo 49, di cui si dirà in seguito.

In aggiunta, sempre ai fini dell'affidamento, viene disposta l'applicazione delle seguenti previsioni:

- a) possibilità di innalzare l'importo dell'anticipazione del prezzo contrattuale fino al 30% (decreto c.d. "Rilancio", n. 34/2020);
- b) nomina di un RUP, per ogni procedura, con il compito di validare e approvare ciascuna fase progettuale e di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera, con propria determinazione adeguatamente motivata, fermo restando l'attività di verifica che rimane in capo ai soggetti di cui all'articolo 26, comma 6, del Codice;
- c) possibilità di ricorrere alla **procedura negoziata con invito a 5 operatori** quando, per ragioni di urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR, del

PNC, nonché dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea;

- d) in caso di impugnazione delle procedure di affidamento, relative agli interventi per cui è richiesto il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (su cui vedi dopo, *sub* punto g), applicazione delle disposizioni processuali relative alle infrastrutture strategiche, le quali, in sintesi, rendono più difficile l'accoglimento della domanda cautelare e limitano la caducazione del contratto, favorendo il risarcimento per equivalente;
- e) possibilità di ricorso all'appalto congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori, anche ponendo a base di gara il progetto di fattibilità tecnica ed economica (c.d. **appalto integrato complesso**). In tale caso:
 - ✓ sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara, è sempre convocata la Conferenza di servizi;
 - ✓ l'affidamento avviene mediante acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, ovvero, in alternativa, mediante offerte aventi a oggetto la realizzazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo e il prezzo;
 - ✓ in entrambi i casi, l'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva, per la progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori;
 - ✓ in ogni caso, alla conferenza di servizi indetta ai fini dell'approvazione del "definitivo" partecipa anche l'affidatario, che provvede, ove necessario, ad adeguare il progetto;
 - ✓ entro cinque giorni dall'aggiudicazione ovvero dalla presentazione del progetto definitivo da parte dell'affidatario, qualora lo stesso non sia stato acquisito in sede di gara, il RUP avvia le procedure per l'acquisizione dei pareri e degli atti di assenso necessari per l'approvazione del progetto.
- f) le stazioni appaltanti, nel bando di gara o nella lettera di invito, possono prevedere l'assegnazione di un punteggio premiale per l'uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (c.d. BIM); entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto, con provvedimento del MIMS, dovranno essere stabilite le regole e specifiche tecniche per l'utilizzo di tali metodi e strumenti elettronici, assicurandone il coordinamento con le previsioni di cui al D.M. 1 dicembre 2017, n. 560, adottato ai sensi dell'articolo 23, comma 13, del Codice;
- g) il parere del CSLLPP, in deroga a quanto previsto dall'art. 215 del Codice, viene reso solo su sui progetti di fattibilità tecnica ed economica ovvero sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni di euro (in tali casi, il parere reso non riguarda anche la valutazione di congruità del costo); sotto tale importo, fino al 31 dicembre 2026, si prescinde dal parere. Con il provvedimento del Presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, da adottare entro

sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, saranno individuate le modalità di presentazione delle richieste di detto parere, indicandone il contenuto essenziale dei documenti e degli elaborati occorrenti, nonché saranno disciplinate le procedure semplificate per la verifica della completezza della documentazione prodotta e, in caso positivo, per la conseguente definizione accelerata del procedimento.

Ai sensi del comma 1 dell'articolo in commento, le disposizioni "speciali" per gli interventi *de quibus* (descritte nell'elenco di cui in precedenza) dovrebbero, quindi, operare in combinato disposto con le norme del DL "Semplificazione" (n. 76/2020) e del DL "Sblocca-cantieri" (32/2019).

Valutazione:

In via preliminare, si segnalano alcune sovrapposizioni tra le diverse normative richiamate, laddove si tratti di un intervento finanziato, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR, dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

Ciò accade, ad esempio, in tema di:

- *utilizzo della **procedura negoziata** sia sopra che sotto la soglia comunitaria; per le opere di cui all'articolo 48, in commento, infatti, è prevista una nuova ipotesi di procedura negoziata con invito a 5 operatori (vedi infra), diversa dalla disciplina del DL "Semplificazione" (n. 76/2020);*
- *persistenza o meno dei **poteri derogatori** di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto 76/2020, in capo alle stazioni appaltanti anche per le opere di cui all'articolo 48, almeno per le gare la cui determina a contrarre venga adottata entro il 31 dicembre prossimo.*

Venendo al merito delle misure, anzitutto è da valutarsi negativamente che il regime derogatorio previsto per l'affidamento degli interventi del PNRR e del PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR) venga esteso anche alle opere rientranti nei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

In tal modo, la stragrande maggioranza degli affidamenti dei prossimi anni saranno effettuati con procedure "derogatorie" del Codice dei contratti, con il rischio di forte chiusura del mercato; vieppiù, viene ulteriormente ampliato il ricorso alla procedura negoziata con invito a 5 operatori, senza alcuna garanzia di pubblicità, trasparenza e rotazione.

Quanto al BIM come criterio premiale in sede di OEPV, positivo il fatto che ne venga incrementato l'uso, tuttavia, dovrebbe essere chiarito che tale valorizzazione sia possibile a condizione che la progettazione a base di gara sia stata realizzata, essa stessa, con i medesimi metodi e strumenti elettronici specifici.

Resta inteso, come specificato nell'articolato, che tale assetto vada coordinato con le tempistiche, previste dal decreto n. 560 del 1 dicembre 2017, per l'utilizzo in via obbligatoria dei metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture.

Positivo, infine, sulla falsariga di quanto già previsto dal decreto

“sblocca-cantieri”, n. 32/2019, l’innalzamento a 100 milioni della soglia di importo oltre la quale è richiesto il parere obbligatorio del CSLPP.

**Modifiche alla
disciplina del
subappalto
(ART. 49)**

Quanto alla disciplina del **subappalto**, l’articolo in commento interviene sia sul regime transitorio previsto dal DL. “Sblocca-cantieri” – che fissava, fino al 30 giugno prossimo, il limite per il ricorso a detto istituto al 40 per cento dell’importo complessivo del contratto - sia “a regime”, con modifiche dirette sul Codice dei contratti.

In particolare, si evidenzia quanto segue.

Fino al 31 ottobre 2021, viene consentito il ricorso al subappalto **fino al 50 per cento dell’importo complessivo** del contratto di lavori, servizi e forniture (conseguentemente, viene abrogato il regime transitorio sopra descritto, di cui al decreto c.d. “Sblocca-cantieri”).

Ciò, anche in deroga al limite del 30 per cento fissato dall’articolo 105, comma 5, del Codice, per le categorie c.d. SIOS.

Sin dall’entrata in vigore del provvedimento in commento, ossia dal 1° giugno u.s., viene inoltre disposto:

- a) il divieto di affidare l’integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera;
- b) l’abrogazione del limite del 20% di ribasso per le prestazioni affidate dall’affidatario in subappalto. Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, dovrà tuttavia garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto; dovrà, inoltre, riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l’applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l’oggetto dell’appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell’oggetto sociale del contraente principale.

Dal **1° novembre 2021**, invece, le stazioni appaltanti, **previa adeguata motivazione** da esplicitare nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, dovranno indicare nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire **a cura dell’aggiudicatario** in ragione:

- ✓ delle specifiche caratteristiche dell’appalto, ivi comprese quelle di cui alle categorie SIOS;
- ✓ dell’esigenza, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro e di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori;
- ✓ ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nelle “white list” ovvero nell’anagrafe antimafia degli esecutori istituita per il SISMA 2016.

Da tale data, quindi, verrà definitivamente meno ogni limite generale ed estratto per il ricorso al subappalto e verrà, invece, rimessa ad una

valutazione “gara per gara” delle stazioni appaltanti un’eventuale limitazione del ricorso a tale istituto, che dovrà essere motivata sulla base delle specifiche esigenze indicate dal medesimo articolato e descritte in precedenza.

A decorrere sempre **dal 1° novembre p.v.**, viene altresì prevista:

- ✓ l’abrogazione del divieto di subappalto oltre il 30% per le categorie SIOS;
- ✓ la responsabilità in solido nei confronti della stazione appaltante, in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto, da parte del contraente principale e del subappaltatore.

Infine, è **immediatamente vigente** l’obbligo per le amministrazioni competenti di:

- 1) assicurare la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici;
- 2) adottare il documento relativo alla congruità dell’incidenza della manodopera;
- 3) adottare, entro 90 giorni, il regolamento volto ad individuare le diverse tipologie di attività suscettibili di infiltrazione mafiosa nell’attività di impresa per le quali, in relazione allo specifico settore d’impiego e alle situazioni ambientali, vi sia un maggiore rischio di infiltrazione mafiosa.

Sempre in tema di subappalto, va evidenziato che, al successivo articolo 53, *inter alia*, viene prorogata **fino al 31 dicembre 2023** la sospensione dell’obbligo di indicazione in gara della terna dei subappaltatori, disposta dal DI “Sblocca-cantieri” (n. 32/2019).

Stante l’assenza di una disciplina transitoria espressa, l’applicazione delle nuove disposizioni in materia di subappalto deve seguire il principio del *tempus regit actum* (che impone l’applicazione alla procedura di gara della normativa vigente al tempo della sua indizione).

Valutazione:

Appare positivo sia l’innalzamento al 50 per cento dell’importo complessivo del contratto del limite per il ricorso al subappalto, anche per quanto riguarda le cd SIOS – benché non del tutto in linea con le indicazioni delle istituzioni comunitarie che contestano l’esistenza di un limite generale ed estratto per il ricorso a detto istituto - sia la soppressione del limite del 20 per cento di ribasso per le prestazioni affidate in subappalto.

Appare negativa, invece, la scelta “a regime”, a decorrere dal 1 novembre p.v., di rimettere la valutazione sulla possibilità o meno di limitare il subappalto integralmente nelle mani delle stazioni appaltanti, senza fissare un range entro cui azionare tale discrezionalità.

Sarebbe stato opportuno invece fissare un limite al subappalto da apporre unicamente alla categoria prevalente (che racchiude senz’altro quelle “prestazioni essenziali” dell’appalto rispetto alle quali, secondo la normativa comunitaria la stazione appaltante può valutare l’esigenza di richiedere l’esecuzione diretta dell’appaltatore) e dando la possibilità di fissare tale divieto al massimo fino alla metà dell’importo della categoria prevalente stessa.

La totale discrezionalità che la norma contempla, invece, non solo non

consente un'adeguata organizzazione dei fattori della produzione, lato imprese, ma soprattutto rischia di incentivare fenomeni distorsivi del mercato. È di tutta evidenza, infatti, che limitare più o meno il ricorso al subappalto è scelta che incide direttamente sulla platea dei potenziali partecipanti alla gara.

Non viene, inoltre, valorizzato il ruolo centrale dell'appaltatore nell'esecuzione dell'appalto: la responsabilità di quest'ultimo nei confronti della stazione appaltante andrebbe infatti controbilanciata con la possibilità di utilizzare, ai fini della qualificazione della stessa impresa aggiudicataria, le lavorazioni affidate in subappalto, come avviene in tutto il resto del mondo.

Da stigmatizzare altresì la mancata risposta del legislatore nazionale alla contestazione delle istituzioni comunitarie quanto all'illegittimità del divieto di affidare il subappalto ad altro concorrente alla medesima gara, che rimane al momento vigente.

Si rileva infine apprezzamento sulla previsione volta a favorire la corretta applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro per le prestazioni affidate in subappalto, al fine di contrastare il "dumping contrattuale", ferma restando, però, la necessità di verificare le concrete modalità di applicazione della stessa, anche alla luce di eventuali chiarimenti da parte delle Istituzioni competenti.

Per quanto riguarda il Durc di congruità, si segnala la necessità che il relativo decreto ministeriale di attuazione ne disponga l'entrata in vigore solo al termine del periodo di 9 mesi di sperimentazione, in linea con quanto previsto dalle parti sociali nazionali del settore.

**Modifiche alla
disciplina del
subappalto
(ART. 49)**

Con la sostituzione del primo periodo del comma 14, dell'art. 105 del Codice degli appalti è stato previsto, all'art. 1, lett. b) comma 2, **l'obbligo per il subappaltatore**, di garantire, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto.

L'appaltatore dovrà inoltre riconoscere ai lavoratori:

- un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale;
- l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.”.

Con la sostituzione del terzo periodo del comma 2 del suddetto art. 105, è stato previsto, al comma 2 lett.a) l'onere per le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30, di indicare nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario:

- in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto;
- dell'esigenza di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro;
- di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori;

- di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'articolo 1 ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'articolo 30 del DL n. 189/2016, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 229/2016.”.

Prevista, al comma 3, lett. b), l'adozione, da parte delle Amministrazioni competenti, del documento relativo alla congruità dell'incidenza della manodopera, di cui all'articolo 105, comma 16, del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 e all'articolo 8, comma 10 – bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

**Semplificazioni
in materia di
esecuzione dei
contratti
pubblici PNRR e
PNC
(ART. 50)**

In relazione all'esecuzione dei contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal **PNRR** e dal **PNC** e dai **programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea**, viene prevista anzitutto l'applicazione delle disposizioni contenute nel titolo dedicato ai lavori pubblici (articoli 47 – 56).

Tra queste, come già evidenziato in relazione alle procedure di affidamento di tali interventi, le norme del decreto c.d. “Semplificazione” (n. 76/2020), del decreto “Sblocca-cantieri” (n. 32/2019), come modificate dal decreto in commento, nonché la nuova disciplina del subappalto introdotta all'articolo 49, di cui in precedenza.

In aggiunta, si prevede che:

- 1) decorsi inutilmente i termini per la stipulazione del contratto, la consegna dei lavori, la costituzione del collegio consultivo tecnico, o gli altri termini stabili dalla legge, il RUP o l'unità organizzativa sia titolare di un potere di sostituzione in caso di inerzia della PA, d'ufficio o su richiesta dell'interessato;
- 2) il contratto diventi efficace con la stipulazione, senza necessità di aspettare l'approvazione da parte della stazione appaltante;
- 3) le stazioni appaltanti prevedano, nel bando o nell'avviso di indizione della gara, il riconoscimento di un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo rispetto al termine indicato, determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale nel bando, mediante utilizzo delle somme per imprevisti indicate nel quadro economico dell'intervento, nei limiti delle relative disponibilità, sempre che l'esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte;
- 4) le soglie delle penali dovute per il ritardato adempimento possano essere calcolate in misura giornaliera compresa tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate al ritardo e che non possano comunque superare, complessivamente, il 20 per cento di detto ammontare netto contrattuale.

**Modifiche al dl
semplificazione
- n. 76/2020
(ART. 51)**

Al decreto legge n. 76/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 120/2020, vengono apportate le modifiche di seguito descritte.

In particolare, vengono anzitutto prorogate fino al **30 giugno 2023** (dal 31 dicembre 2021) le seguenti disposizioni:

- 1) le procedure derogatorie per gli affidamenti “**sotto soglia**” (art. 1); contestualmente, vengono altresì modificate le modalità di affidamento di tali lavori, prevedendo:
 - a) affidamento diretto dei lavori fino a 150 mila euro, anche senza consultazione di più operatori economici;
 - b) procedura negoziata con invito a 5 operatori per lavori da 150 mila euro e fino ad 1 milione;
 - c) procedura negoziata con invito a 10 operatori da 1 milione e fino a soglia comunitaria (5,3 milioni di euro).
- 2) le procedure derogatorie per gli affidamenti “**sopra soglia**” (art. 2) fatto salvo le previsioni di cui al comma 4, che quindi rimarranno in vigore fino al 31 dicembre prossimo (termine entro cui deve essere adottata la determina a contrarre). Al riguardo, si ricorda che detto comma consente alle stazioni appalti, in alcuni settori, tra cui quelli dell’edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, trasporti e infrastrutture, di procedere all’affidamento di lavori, servizi e forniture, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo, tra le altre cose, il rispetto del codice delle leggi antimafia e misure di prevenzione (d.lgs. 159/11), dei vincoli inderogabili derivanti da EU, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/U e dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del Codice. Tale possibilità di andare in deroga viene altresì prevista nei casi in cui vi siano le condizioni per utilizzare la procedura negoziata con invito a 5, descritte al comma 3 del medesimo articolo, ossia laddove, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possano essere rispettati;
- 3) le disposizioni in tema di **verifiche antimafia** - cd informativa antimafia liberatoria (art. 3);
- 4) la disciplina derogatoria in tema di **sospensioni dei lavori** (art. 5);
- 5) l’operatività del **Collegio Consultivo Tecnico** (art. 6). Rispetto a tale istituto, viene altresì prevista:
 - a) la possibilità per la PA e l’operatore di individuare i componenti (non il presidente) tra il personale dipendente o con rapporto di lavoro autonomo o di collaborazione purché in possesso dei requisiti richiesti;
 - b) la possibilità per il giudice, quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della determinazione del CCT, di escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che non ha osservato la determinazione, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all’entrata del bilancio dello Stato di un’ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto;
 - c) l’approvazione, entro sessanta giorni dall’entrata in vigore del

provvedimento, **con decreto del MIMS, previo parere del CSLPP, di linee guida** volte a definire:

- ✓ i requisiti professionali e i casi di incompatibilità dei membri e del Presidente del collegio consultivo tecnico;
- ✓ i criteri preferenziali per la loro scelta, i parametri per la determinazione dei compensi rapportati al valore e alla complessità dell'opera, nonché all'entità e alla durata dell'impegno richiesto ed al numero e alla qualità delle determinazioni assunte;
- ✓ le modalità di costituzione e funzionamento del collegio e il coordinamento con gli altri istituti consultivi, deflattivi e contenziosi esistenti.

Con il medesimo decreto, è istituito presso il CSLPP un Osservatorio permanente per assicurare il monitoraggio dell'attività dei collegi consultivi tecnici. A tale fine, i Presidenti dei collegi consultivi provvedono a trasmettere all'Osservatorio gli atti di costituzione del collegio e le determinazioni assunte dal collegio, entro cinque giorni dalla loro adozione.

6) gli **snellimenti procedurali** di cui all'articolo 8, comma 1. Tra questi, in particolare, quelli secondo cui:

- a) è sempre autorizzata consegna in via d'urgenza;
- b) l'obbligo di sopralluogo è possibile solo ove sia strettamente indispensabile in ragione della tipologia, del contenuto o della complessità dell'appalto da affidare;
- c) in relazione alle procedure ordinarie, si applica la riduzione dei termini per ragioni di urgenza, senza necessità di motivazione alcuna;

7) la norma in materia di **responsabilità erariale**, di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto n. 76/2020, che limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta sia dolosamente voluta. Si ricorda che tale limitazione non trova applicazione per i danni cagionati da omissione ed inerzia del pubblico funzionario.

Valutazione:

Appare negativa la riduzione del numero degli operatori da invitare in caso di ricorso alle procedure "derogatorie" di cui all'articolo 1 del decreto n. 76/2020, per quanto attiene agli affidamenti sotto-soglia, così come la proroga della disciplina delle sospensioni dei lavori, di cui all'articolo 5 del medesimo decreto, che sbilancia eccessivamente il rapporto contrattuale a favore della committenza.

Positive, invece, sono le novità in tema di CCT, sebbene si debba registrare il venir meno dell'obbligo di attivare tale strumento anche per gli appalti sotto-soglia, previsto nelle prime bozze del decreto in commento. Misura, questa, che avrebbe sicuramente agevolata la rapida realizzazione di tali tipologie di interventi.

Estremamente positiva, infine, è la proroga della norma in tema di responsabilità erariale che rappresenta un primo importante passo per combattere il fenomeno della cd “paura della firma” che ha paralizzato il Paese negli ultimi anni.

**Modifiche al DL
“sblocca-
cantieri” -
n. 32/2019
(ART. 52)**

Con riferimento al decreto n. 32/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 55/2019, vengono prorogate, fino **al 30 giugno 2023** (dal 31 dicembre 2021), le seguenti disposizioni:

- 1) sospensione dell'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di avvalersi delle centrali di committenza, però limitatamente alle procedure non afferenti agli investimenti pubblici finanziati con risorse PNRR. Nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate all'articolo 37, comma 4, del Codice, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di province;
- 2) sospensione dell'obbligo di ricorso, da parte delle stazioni appaltanti, ai commissari “esterni” iscritti all'apposito albo tenuto dall'ANAC;
- 3) sospensione del divieto di appalto congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (cd “integrato”);
- 4) possibilità per la PA di prevedere in fase di gara l'inversione procedimentale, aprendo prima le offerte e poi verificando i requisiti dei concorrenti;
- 5) innalzamento a 100 milioni di euro della soglia oltre la quale è obbligatorio il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici. Per i lavori pubblici di importo inferiore a 100 milioni di euro e fino a 50 milioni di euro, le competenze del Consiglio superiore sono esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche. Per i lavori pubblici di importo inferiore a 50 milioni di euro si prescinde dall'acquisizione del parere;
- 6) sospensione del divieto di iscrivere riserva su progetti validati.

Viene inoltre prorogata, **fino al 31 dicembre 2023**, come in precedenza evidenziato, la sospensione dell'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori in gara, sia per gli appalti sia per le concessioni, e del conseguente obbligo di verifica in sede di gara, in capo agli stessi, del possesso dei necessari requisiti di partecipazione.

Vengono infine **prorogate per tutto il 2023** le seguenti misure:

- a) possibilità per i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione, di avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Dette opere saranno poi considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione;

- b) possibilità di affidare i contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione, sulla base di un progetto definitivo “alleggerito” e possibilità di iniziare i lavori a prescindere dall’avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo;
- c) per gli interventi ricompresi tra le infrastrutture strategiche, una volta approvato il progetto definitivo dal CIPE, la possibilità per i soggetti aggiudicatori di approvare direttamente le eventuali varianti, qualora non superino del 50 per cento il valore del progetto approvato; in caso contrario, dovranno tornare al CIPE per l’approvazione.

Valutazione:

La proroga della cd inversione procedimentale (che consente alla stazione appaltante di prevedere nel bando che le offerte siano esaminate prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti, generali e speciali, necessari ai fini della partecipazione) può rappresentare una semplificazione della procedura a condizione, però, che vengano adottati alcuni “correttivi” all’attuale formulazione della norma.

Infatti, lo svolgimento della fase di verifica dei requisiti solo successivamente all’apertura della busta dell’offerta tecnica, e quindi una volta conosciuta la graduatoria, e il relativo aggiudicatario, aumenta, evidentemente, il rischio di compromettere la trasparenza e l’imparzialità di tale fase.

Andrebbe quindi introdotto un controllo “a campione” sui partecipanti alla gara, da effettuare prima dell’apertura delle offerte economiche.

Le altre proroghe sono valutabili positivamente.

Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici (ART 53)

Tale articolo, tra le altre cose, interviene in materia di trasparenza e partecipazione alle gare, prevedendo, *in primis*, che tutte le informazioni inerenti la programmazione, la scelta del contraente, l’aggiudicazione e l’esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all’affidamento, siano gestite e trasmesse tempestivamente dalle stazioni appaltanti alla **Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell’ANAC**, che provvederà poi a pubblicare sulla stessa i dati ricevuti, ad eccezione di quelli che riguardino i contratti segreti.

Detta Banca dati – sostituendosi alla Banca dati nazionale degli operatori economici gestita dal MIMS – diviene quindi l’unico mezzo attraverso cui verrà acquisita la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure di gara e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei suddetti requisiti.

A tale fine, viene affidato alla stessa Autorità il compito di individuare, con proprio provvedimento, adottato d’intesa con il MIMS e con l’AgID, i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la Banca Dati

de qua, i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati, nonché i criteri e le modalità relative all'accesso e al funzionamento di detta Banca dati.

Presso la stessa, è istituito, inoltre, il **fascicolo virtuale dell'operatore economico**, da utilizzare per la partecipazione alle singole gare, nel quale sono presenti:

1. i dati individuati con il provvedimento dell'ANAC di cui al paragrafo precedente, per la verifica dell'assenza di motivi di esclusione di cui all'articolo 80 del Codice;
2. l'attestazione SOA per gli esecutori di lavori pubblici,
3. nonché i dati e documenti relativi ai criteri di selezione, di cui all'articolo 83 del Codice, che l'operatore economico carica.

I dati e documenti contenuti nel fascicolo virtuale, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, potranno essere utilizzati anche per gare diverse.

Valutazione:

Il decreto "Semplificazioni bis", d.l. n. 77/2021 interviene sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici o BDNCP dell'ANAC, trasformandola per le SA:

1. **nell'unica piattaforma** su cui inserire – attraverso l'interconnessione con le piattaforme digitali utilizzate - **dati e atti sottoposti ad obbligo di pubblicazione**, quale punto di riferimento per la trasparenza nei contratti pubblici;
2. **in uno strumento indispensabile** per l'ammissione degli operatori economici alle gare (e per la permanenza degli stessi nei mercati elettronici), rendendo possibile la verifica on-line dei requisiti di partecipazione (anche mediante interoperabilità fra sistemi).

*Il decreto "Semplificazioni bis" include anche i dati concernenti l'**esecuzione** del contratto tra quelli che devono essere inseriti (ove non considerati riservati ovvero secretati) ai sensi dell'art. 29, comma 1 del Codice, sul profilo del committente,*

*In linea generale, **dall'inserimento** sul profilo del committente, continuano a scaturire **gli effetti giuridici connessi alla pubblicazione di tali atti in quella sede**, ad eccezione degli effetti relativi agli atti da pubblicare sulla piattaforma digitale dei bandi ANAC, di cui all'art. 73, comma 5.*

Pressoché gli stessi atti, tuttavia, sembrerebbero essere ora assoggettati, ai sensi del comma 2, come novellato dal DI in commento, anche alla pubblicazione sulla BDNCP. Da tale pubblicazione, decorrono gli effetti di tali atti.

Non è del tutto chiaro, pertanto, come si relazionano le nuove disposizioni.

Il fascicolo virtuale, in linea di principio, è una novità positiva. Per esprimere un giudizio, tuttavia, occorrerà capire quali saranno i suoi contenuti effettivi e l'utilizzo che ne verrà fatto.

Misure in materia di ambiente

Semplificazioni per la procedura di VIA statale e regionale e per la VAS (ARTT. 17-26)

Pur rappresentando la VAS come la VIA un momento procedurale fondamentale per consentire l'integrazione di considerazioni ambientali e di sostenibilità al momento della elaborazione di piani e programmi, opere e interventi, non si può non rilevare come, pur essendo stati compiuti notevoli passi in avanti, continuano a persistere delle oggettive difficoltà in gran parte ascrivibili alla specificità di tali procedure. Per rafforzare le potenzialità di tali procedure è, quindi, opportuno non tanto operare una ulteriore riduzione dei termini (già compiuta anche grazie al DL. n. 76/2020), perché basterebbe rispettare quelli perentori già previsti, quanto piuttosto scongiurare tutte le possibili duplicazioni e consentire il coordinamento con altre procedure collegate.

L'articolato sembra rispondere a molte di queste esigenze. Gli articoli da 17 a 25 contengono, infatti, una serie di modifiche e integrazioni al D. Lgs. 152/2006 per quanto riguarda la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale.

Positive e concrete le misure volte semplificare e accelerare le procedure di VIA statale e regionale, creando anche una corsia preferenziale con Commissione ad hoc di 40 componenti per le opere previste nell'ambito del PNRR e del PNIEC.

Positivo anche il criterio di precedenza per l'approvazione di alcuni progetti a maggior impatto (economico, occupazionale o con scadenza programmata) purché nell'ambito di una analisi complessiva. Per il procedimento di VIA regionale sarebbe auspicabile prevedere la facoltà anche per le Regioni, di potersi avvalere del supporto della suddetta Commissione PNRR-PNIEC.

Di rilievo sono altresì le seguenti novità:

- il ristoro automatico di una parte degli oneri istruttori a fronte del ritardo nell'adozione del provvedimento di VIA sui progetti PNRR e PNIEC;
- la specifica disciplina dei poteri sostitutivi;
- le nuove competenze in ordine all'adozione dei provvedimenti VIA statale sia ordinaria che per i progetti PNRR;
- l'istruttoria preventiva per i procedimenti di VIA regionale che, peraltro, viene giustamente lasciata alla facoltà del proponente. Tale previsione sembra rispondere in maniera adeguata alla problematica, diffusa nella prassi, della scarsa qualità progettuale e di Studi di impatto ambientale che non soddisfano pienamente i requisiti di adeguatezza determinando di fatto un rallentamento dell'iter;
- la riscrittura delle modalità di svolgimento della fase di consultazione per la VAS.

Valutazione

Positiva soprattutto per quanto riguarda le modifiche alla Valutazione di Impatto Ambientale, in quanto l'articolato sembra rispondere anche all'esigenza, condivisa dall'ANCE, di assicurare una rapida "cantierizzazione" delle opere ed interventi previsti nel PNRR prevedendo tempi ridotti rispetto al

procedimento ordinario e il ristoro automatico di una parte dei diritti di istruttoria a fronte del ritardo. Positiva, seppur con qualche perplessità, la previsione di “flaggare”, con diritto di precedenza per l’approvazione, quei progetti/interventi ritenuti a maggior impatto (economico, occupazionale o con scadenza programmata. Sicuramente condivisibile anche l’istruttoria preventiva (facoltativa) per i procedimenti di VIA regionale con efficacia certificata delle determinazioni ivi assunte e possibilità di tempi ridotti nel successivo iter del procedimento. Positive in linea generale le modifiche finalizzate a razionalizzare il procedimento di VIA.

Non si condivide la soppressione, con riferimento alle istanze di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA, dell’utilizzo, da parte della PA del cd. “Preavviso di rigetto” di cui all’art. 10 bis della L. 241/90. Non applicare questa procedura consente alla PA di concludere prima il procedimento, ma per il proponente rappresenterebbe una possibilità in meno per formalizzare le proprie integrazioni volte all’accoglimento dell’istanza iniziale.

Per quanto la riguarda la VAS le modifiche non appaiono, invece, di portata rilevante. Sarebbe opportuno prevedere “percorsi agevolati” per lo svolgimento della verifica sui piani o programmi che interessano zone limitate/piccole aree del territorio e sia specifici criteri per l’individuazione dei piani attuativi da escludere dall’ambito di applicazione della verifica di assoggettabilità o della Vas.

**Interpello
ambientale
(ART.27)**

La disposizione introduce l’istituto dell’interpello ambientale, ossia la possibilità di presentare istanze di carattere generale sull’applicazione della normativa statale in materia ambientale.

Valutazione

Si tratta di uno strumento sicuramente positivo in quanto volto ad “istituzionalizzare” un meccanismo attraverso il quale assicurare una maggiore certezza sulla normativa ambientale per gli operatori pubblici e privati. Desta perplessità però il fatto che la possibilità di presentare tali istanze non è riconosciuta a tutti i portatori di interessi maggiormente rappresentativi sul territorio nazionale, ma al contrario è riservata solo alle associazioni rappresentate nel CNEL. Pur condividendo l’opportunità di circoscrivere la platea dei soggetti che possono richiedere tali chiarimenti, si ritiene, allo stesso tempo, necessario garantire una simile possibilità a tutte quelle associazioni, che anche se non appaiono espressamente tra le forze sociali del CNEL, rappresentano, in maniera significativa sul territorio nazionale, specifiche categorie.

**Cessazione della
qualifica di rifiuto
(ART.34)**

Viene snellita la procedura per i controlli a campione relativi alle autorizzazioni cd. caso per caso, di cui all’art. 184 ter del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell’ambiente).

In particolare, viene abrogata la fase che prevedeva, a seguito della comunicazione dell’ISPRA, una valutazione, sugli impianti autorizzati “caso per caso”, anche da parte del ministero della transizione ecologica.

Nello stesso tempo è stato introdotto un **parere preventivo sempre di ISPRA** (o delle Arpa territorialmente competenti) ai fini del rilascio delle autorizzazioni caso per caso da parte di Regioni o Province, qualora siano delegate per la materia ambientale.

Valutazione *La previsione risponde in parte alle richieste dell'ANCE in quanto elimina l'ulteriore verifica da parte del Ministero sugli esiti dei controlli "a campione" effettuati dall'ARPA. Tuttavia non si comprende l'introduzione, ai fini del rilascio delle cd. "autorizzazioni caso per caso", del parere preventivo di ARPA, soprattutto in considerazione del fatto che non è stato abrogato il controllo "a campione" dell'ISPRA a seguito del rilascio dell'autorizzazione "caso per caso". Tale previsione determina:*

- *un aggravio del procedimento;*

- *una duplicazione dell'attività tecnico-amministrativa dell'ISPRA, chiamata ad esprimersi sullo stesso procedimento sia in sede di conferenza di servizi sia per il parere preventivo, oltre al potere di controllo successivo sempre sulla stessa autorizzazione;*

- *una maggiore incertezza nei tempi di conclusione del procedimento, non essendo stato fissato il termine entro cui rilasciare il parere.*

Vanno, inoltre, rafforzate le misure in materia di end of waste:

- *accelerando l'iter per l'approvazione dei decreti attuativi (in 11 anni, solo 5 decreti, di cui solo 1 per il settore delle costruzioni);*

- *semplificando il procedimento per il rilascio delle cd. "autorizzazioni caso per caso".*

**Economia
circolare
(ART.35)**

La norma introduce l'esclusione delle **ceneri vulcaniche** dall'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti prevista dal Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006), laddove riutilizzate in sostituzione di materie prime. Vengono inoltre apportate alcune modifiche puntuali volte ad assicurare un maggior coordinamento tra diverse disposizioni contenute nella Parte IV del Codice dell'Ambiente.

Valutazione *Nel complesso, si valuta negativamente la norma, in quanto non introduce misure in grado di facilitare effettivamente la transizione all'economia circolare: mancano infatti incentivi **all'attività di recupero**, né sono previsti particolari **snellimenti** delle procedure autorizzatorie o è assicurata una maggiore **certezza sulle tempistiche e regole**. Al riguardo l'Ance ha più volte evidenziato che nella logica dell'economia circolare, occorre intervenire in materia di:*

1. Impianti mobili per il recupero dei rifiuti: occorre favorire il recupero direttamente in cantiere. Si tratta infatti di un elemento fondamentale per la riduzione dell'impronta carbonica dei processi di cantiere.

2. Gestione delle terre e rocce da scavo: la disciplina prevista dal DPR 120/2017 è ancora troppo complessa soprattutto nel caso di cantieri di piccole dimensioni.

3. Modulistica unificata per le autorizzazioni ambientali, in analogia con quanto già previsto per le bonifiche.

4. Aggiornamento dei decreti ministeriali del 1998 e del 2002 per le operazioni di recupero dei rifiuti, al fine di renderli compatibili con i progressi soprattutto tecnologici che sono stati compiuti.

Bonifiche (ART.37)

Viene, innanzitutto, estesa a tutti gli interventi di bonifica la possibilità di effettuare le cd. “bonifiche a stralcio”, qualora siano stati raggiunti i valori prefissati per il suolo/sottosuolo e riporti in anticipo rispetto a quelli della falda (comma 1 lett. b) numero). Tale previsione era prima riservata esclusivamente alle bonifiche relative ai Siti di interesse nazionale.

Nella logica, inoltre, di facilitare la realizzazione delle opere del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sono previste apposite semplificazioni per il procedimento di bonifica. A tali interventi è possibile applicare la procedura semplificata di cui all'art. 242 ter del D.Lgs. 152/2006. L'obiettivo è quello di assicurare una maggiore celerità al procedimento di bonifica, senza che vi sia una riduzione di tutela per l'ambiente (comma 1 lett. c).

Sotto il profilo procedurale viene previsto che “Qualora la Provincia non provveda a rilasciare tale certificazione entro trenta giorni dal ricevimento della relazione tecnica provvede, nei successivi sessanta giorni, la Regione, previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni”. Viene quindi fissato un termine massimo entro cui la Regione deve esprimersi in caso di inerzia della Provincia, previa diffida (comma 1 lett. f).

La norma, inoltre, rinvia ad un successivo decreto del ministero della transizione ecologica la definizione di modelli unificati delle istanze per l'avvio dei procedimenti di bonifica ed i contenuti minimi della documentazione tecnica da allegare. Si vuole in tal modo sia facilitare le pubbliche amministrazioni nell'attività di vaglio delle istanze sia assicurare maggiore certezza per gli operatori privati nella presentazione delle domande (comma 1 lett. h).

Valutazione

La norma va valutata positivamente nella misura in cui introduce alcune disposizioni volte ad agevolare la realizzazione degli interventi che rientrano nell'ambito del PNRR. Positiva è anche l'estensione a tutte le tipologie di bonifica della possibilità di operare per “stralci”, anche se andrebbe consentito di procedere contestualmente allo svincolo di parte delle garanzie finanziarie prestate. In linea con una richiesta da tempo formulata dall'Ance è infine la previsione di una modulistica unificata, che si auspica possa essere estesa anche alle autorizzazioni ambientali ordinarie.

Destano invece perplessità le modifiche introdotte nell'ambito del procedimento di bonifica. Non vengono infatti previsti tempi perentori, soprattutto con riferimento alle varie fasi endoprocedimentali, né meccanismi che siano davvero in grado di superare le inerzie della Pubblica amministrazione e di evitare inutili rimpalli tra amministrazioni.

Sotto tale profilo, l'Ance ha più volte evidenziato l'opportunità di riconoscere che la verifica tecnica da parte di ARPA del raggiungimento dei valori prefissati costituisce certificazione dell'avvenuta bonifica, con conseguente possibilità di avviare l'intervento edilizio e di ottenere lo svincolo delle garanzie fideiussorie, in analogia a quanto già previsto dall'art. 242 bis (procedure semplificate). Mancano, infine, le auspiccate semplificazioni procedurali per le opere di bonifica da realizzare nelle aree di ridotte dimensioni, oltre che l'aggiornamento della normativa tecnica contenuta in decreti che risalgono ad oltre 20 anni fa (es. DM 5 febbraio 1998 e DM 161/2002), nella logica di renderli compatibili con i progressi soprattutto tecnologici che sono stati compiuti negli anni.

Misure in materia di Superbonus 110%

Superbonus – attestazione dello stato legittimo (ART. 33, co.1, lett. c)

La disposizione sostituisce il comma **13ter dell'articolo 119 del DL 34/2020** prevedendo che gli interventi agevolabili con il Superbonus, ad esclusione unicamente di quelli che prevedono la demolizione e ricostruzione degli edifici, rientrano nella categoria della **manutenzione straordinaria** e sono eseguibili previa presentazione di una **Comunicazione d'inizio lavori asseverata** (CILA). La presentazione della CILA:

- **non richiede lo stato legittimo di cui all'articolo 9bis, comma 1bis del DPR 380/001** e, quindi, il tecnico non dovrà procedere alle relative verifiche preliminari di regolarità urbanistica ed edilizia (es. *accesso agli atti e ricerca/comparazione con i titoli edilizi precedenti*) sia per gli edifici unifamiliari che per quelli plurifamiliari/condominiali (l'esclusione riguarda sia le parti comuni che le singole unità immobiliari che compongono l'edificio);
- **deve riportare esclusivamente gli estremi del titolo originario** che ha permesso la costruzione dell'edificio (es. numero di licenza edilizia, permesso, Scia) o che ha **legittimato lo stesso** (es. sanatoria, condono) e, in caso di un immobile realizzato **prima del 1967**, una **dichiarazione** che attesta che è stato completato entro tale data;

Si prevede, inoltre, una specifica deroga all'articolo **49 del DPR 380/2001** la quale non opera in presenza di eventuali **difformità preesistenti** che l'immobile può avere, sul presupposto che l'**agevolazione** richiesta è correlata ad **interventi diversi rispetto a quelli eventualmente difformi presenti già sull'edificio**. A tal fine si dispone che la decadenza dal beneficio opera esclusivamente nei seguenti casi:

- **mancata presentazione della CILA;**
- **interventi realizzati in difformità dalla CILA;**
- **assenza dell'indicazione degli estremi del titolo o della dichiarazione** che l'immobile è **ante 1967;**
- **non corrispondenza al vero delle attestazioni richieste ai tecnici** (art. 119, comma 14).

Viene, infine, previsto che **“resta comunque impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento”**. Tale ultima previsione si ritiene che sia finalizzata unicamente a precisare che con la presentazione della CILA non si opera nessun tipo di sanatoria per le eventuali difformità presenti nell'edificio oggetto degli interventi e, quindi, non ha carattere legittimante in riferimento alle medesime irregolarità, rimanendo impregiudicata l'ordinaria attività di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia da parte dell'amministrazione comunale. Sulla questione si segnala che tale precisazione non è da considerare correlata al punto con cui si prevede la decadenza del beneficio in caso di attestazione non veritiere da parte dei tecnici dato che la stessa opera solo con riferimento alle altre attestazioni richieste ai sensi del comma 14 dell'art. 119 e non per quella relativa allo stato

legittimo la quale, come espressamente previsto dalla norma, non è più richiesta.

Valutazione: *POSITIVA. Le modifiche vengono incontro alle richieste dell'ANCE nella parte volta a slegare l'accesso dell'agevolazione fiscale dalle verifiche di conformità considerando valide ai fini dell'esecuzione degli interventi l'indicazione dei soli estremi del titolo (o la data di esecuzione dell'opera nel caso in cui si tratti di immobile costruito in un'epoca in cui non era obbligatorio il relativo titolo). Tali principi erano stati già recepiti con l'articolo 40 della Legge 47/1985 e la modifica si allinea a quanto già previsto in tema di commerciabilità degli immobili. Obiettivo delle richiamate modifiche è di semplificare **gli aspetti sostanziali** degli interventi oggetto di agevolazione attribuendo agli stessi un carattere speciale in quanto funzionali al perseguimento di un prevalente interesse pubblico finalizzato alla messa in sicurezza e all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente. A tale fine si evidenzia che la norma non richiama la disciplina della CILA di cui all'articolo 6bis del DPR 380/2001 e come, pertanto, non si debba far riferimento alla normativa come prevista dal medesimo articolo. Ne consegue che ad esempio la CILA potrà essere presentata per tutti gli interventi agevolabili con il Superbonus che riguardino anche le parti strutturali (mentre la normativa ordinaria in questi casi richiede la SCIA). In pratica, la stessa ha **carattere "speciale" e, come tale, prevale sia sulla disciplina statale sia su quella regionale e/o locale comprese anche le indicazioni previste nella rispettiva modulistica per la presentazione della relativa pratica.** Per questo è importante che si predisponga subito una specifica modulistica per la presentazione della Cila nell'ambito della quale chiire tutti gli aspetti interpretativi. Si segnala, infine, che la norma dovrebbe comunque far salve dall'applicazione della CILA tutte quelle opere che oggi rientrano in attività edilizia libera e che lo stesso dovrà essere oggetto di un chiarimento oppure di una modifica in sede di conversione.*

Misure fiscali

Rimozione barriere architettoniche: “trainati” anche da Sismabonus (ART.33)

Viene estesa la possibilità di riconoscere il *Superbonus 110%* a i lavori di rimozione delle barriere architettoniche di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lett.e) del TUIR anche qualora siano “trainati” al 110% dai lavori di sicurezza sismica (cd. *Sismabonus*).

Tale possibilità era già consentita per i medesimi interventi solo se “trainati” in connessione con gli interventi da Ecobonus potenziato (cappotto e climatizzazione – cfr. l'art.119, co.2, del D.L. 34/2020, convertito, con modificazioni, nella legge 77/2020, come modificato, da ultimo, dall'art.1, co.66, lett. d, della legge 178/2020 – *legge di Bilancio 2021*).

Valutazione

POSITIVA

Modifica del calcolo dei limiti di spesa per le Onlus (ART.33)

Viene modificato il calcolo del limite di spesa per i lavori effettuati dai soggetti di cui all'art.119, co.9, lettera *d-bis*, del D.L. 34/2020, ovvero le Onlus, le Odv e le Aps, che svolgano attività di prestazione di servizi socio-sanitari ed assistenziali e che siano in possesso di immobili catastalmente classificati in B/1 (*collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari*) B/2 (*case di cura ed ospedali senza fine di lucro*), D/4 (*case di cura ed ospedali con fine di lucro*).

In tali casi, il limite di spesa per le singole unità immobiliari è moltiplicato per il rapporto tra la superficie complessiva dell'immobile e la superficie media di un'unità abitativa, come ricavabile dal Rapporto Immobiliare pubblicato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate.

Valutazione

NEUTRA. La disposizione introduce, nello specifico, un criterio di definizione dei limiti di spesa commisurato alla superficie dell'immobile ad accatastamento unico e non alla singola unità. Al di là della valutazione sul parametro scelto, tale principio appare in linea con quando sostenuto dall'ANCE in ordine alla necessità di trovare un criterio di definizione dei limiti di spesa che sia adeguato alla superficie degli immobili ad accatastamento unico.

Tale principio sarebbe auspicabile fosse esteso a tutte le tipologie di immobili ad accatastamento unico, anche quando posseduti da soggetti diversi da quelli del terzo settore e, in linea generale, anche ai fini dei bonus riconosciuti nella misura “ordinaria”.

Nel testo del decreto non compare, invece, l'estensione della detrazione potenziata agli immobili delle imprese, inclusi gli alberghi.

Misure in materia di tecnologie

Nuove regole per il BIM nei contratti pubblici PNRR e PNC Tra le semplificazioni previste per l'affidamento dei contratti pubblici finanziati con risorse del PNRR, PNC o fondi strutturali UE, le stazioni appaltanti potranno prevedere l'assegnazione di un punteggio premiale per l'uso della progettazione "BIM".

(ART. 48 co. 6) L'uso del BIM è già previsto all'art. 23, co. 1, let. H) del d.lgs 50/2016 e vige il decreto attuativo n. 560 del 1-12-2017 (c.d. Decreto Barotono).

Il DL semplificazioni prevede (entro 30 giorni) un nuovo decreto che andrà a specificare le regole e le specifiche tecniche per l'utilizzo del "BIM", in coordinamento con quanto già previsto dal decreto "Barotono"

Valutazione: *SOSPESA. Fornire ulteriori specifiche per l'utilizzo del BIM, comunque in coordinamento con quanto già previsto dal decreto n. 560 dell'1-12-2017, può essere utile se fornirà indicazioni per una applicazione omogenea del requisito da parte delle stazioni appaltanti, facendo attenzione a non introdurre, invece, nuovi oneri ed adempimenti per le imprese esecutrici*

ULTERIORI PROPOSTE

Proroga a dicembre 2022 del “Sismabonus acquisti al 110%”

Nell’ambito del *Superbonus 110%* (art.119 DL 34/2020, convertito nella legge 77/2020) è recentemente intervenuto il DL 59/2021 prorogandone l’applicazione sino al 31 dicembre 2022 per gli interventi realizzati sui condomini, senza alcuna condizione legata all’esecuzione di una data percentuale dei lavori.

L’allungamento dell’applicazione della norma per i lavori che coinvolgono edifici condominiali prende origine dalla necessità di una tempistica più estesa per la progettazione e la successiva esecuzione di interventi complessi, che a stento rientrerebbe nei termini attualmente in vigore.

Ferma restando la necessità di pervenire al più presto ad una proroga complessiva di tutto il *Superbonus*, è necessario, nel frangente, quantomeno riconoscere la stessa estensione temporale prevista per i condomini (quindi sino al 31 dicembre 2022) anche al cosiddetto “*Sismabonus acquisti*”, oggetto anch’esso del potenziamento delle percentuali di detrazione al 110%, che premia gli acquirenti di immobili interamente demoliti e ricostruiti in chiave antisismica (art.16, co.1-septies, D.L. 63/2013, convertito con modifiche nella legge 90/2013).

Sono queste, infatti, le operazioni immobiliari che, più di tutte, richiedono una estensione dei tempi per poter rientrare nell’ambito applicativo del *Superbonus*, laddove alle normali tempistiche di progettazione ed esecuzione lavori si aggiungono quelle di mercato, legate all’individuazione degli acquirenti e alle dinamiche amministrative e finanziarie dell’acquisto, che *ex lege* devono intervenire anch’esse entro il termine generale di vigenza del *Superbonus* (30 giugno 2022).

Si tratta di interventi da incentivare al massimo perché costituiscono la vera rigenerazione urbana e che consentono di ottenere il top dell’efficientamento energetico e della messa in sicurezza sismica delle abitazioni delle famiglie italiane.

Tra l’altro, la possibilità di prorogare dal 30 giugno al 31 dicembre 2022 il termine per la stipula dei rogiti, consentirebbe la conclusione degli interventi complessi di demolizione e ricostruzione di interi edifici con consistenti e positive ricadute economiche e occupazionali, non solo nel settore delle costruzioni, ma anche su tutto l’indotto.

Superbonus – misure di semplificazione delle procedure paesaggistiche

Le procedure autorizzatorie per i lavori da eseguire sugli immobili soggetti a vincolo paesaggistico o comunque ricadenti in ambiti vincolati risultano incompatibili con le esigenze di agevolazione e di diffusione degli interventi del *Superbonus* in quanto richiedono:

- tempi di rilascio molto lunghi (**ad esempio, il termine per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica semplificata ai sensi del Dpr 31/2017 è di 60 giorni, mentre quello di una autorizzazione paesaggistica ordinaria supera generalmente i 120 giorni**);
- un doppio passaggio del progetto in Regione (o al comune **eventualmente delegato**) e presso la Soprintendenza **competete per territorio che deve esprimere un parere vincolante alla prima**.

Considerato l’importanza e l’urgenza della messa in sicurezza e dell’efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente che sta alla base del *Superbonus*, occorre dotare questa agevolazione fiscale di una apposita procedura paesaggistica a

carattere speciale e veloce, fatte salve le opere di minore entità escluse dall'autorizzazione paesaggistica (rif: Allegato A del DPR 31/2017).

Si propone che le autorizzazioni paesaggistiche 'ordinarie' siano affidate direttamente alle valutazioni della Soprintendenza da rilasciarsi entro 30 giorni dalla richiesta pervenuta direttamente o attraverso lo Sportello Unico del Comune.

Per le autorizzazioni 'semplificate', relative ad interventi minori, di scarsa rilevanza paesaggistica (rif: DPR 31/2017), il compito è invece affidato all'ente sub-delegato dalla Regione (in genere il Comune) che deve pronunciarsi sempre entro 30 giorni dal ricevimento degli atti. Per entrambe le tipologie di istanze si propone la formazione del silenzio-assenso in caso di inutile decorso del termine.

Superbonus – semplificazione per l'occupazione del suolo pubblico nell'ambito della realizzazione dei cappotti termici

Sono emerse nella prassi alcune problematiche conseguenti alla occupazione di spazi pubblici (principalmente strade e marciapiedi) per effetto della realizzazione dei cd. cappotti termici. Com'è noto, l'occupazione di suolo pubblico richiede generalmente, in base alle singole previsioni locali, la richiesta di una preventiva autorizzazione e il versamento della relativa imposta. Ciò, tuttavia, sta rappresentando l'ennesimo elemento di incertezza e ostacolo burocratico ai fini della realizzazione degli interventi di isolamento degli edifici che usufruiscono delle agevolazioni fiscali. Peraltro, in assenza di una disciplina normativa unitaria e specifica, risulterebbe che alcuni Comuni stiano addirittura rifiutando, anche in via informale, le comunicazioni e le istanze di intervento laddove il maggiore spessore del c.d. cappotto termico comporti occupazione di suolo pubblico. Altri comuni limitano la possibilità di eseguire tali interventi a partire da una certa quota altimetrica; in altri casi, i comuni sembrano consentire gli interventi, subordinandoli, però ad un canone permanente di occupazione del suolo pubblico.

Non è risolutiva, in tal senso, la disciplina sui cd. extraspessori, contenuta nell'articolo 14, comma 7, del DLGS 102/2014, la quale consente la possibilità di realizzazione tali maggiori spessori in deroga solo a quanto previsto dalle normative nazionali, regionali o dai regolamenti edilizi comunali su *"distanze minime tra edifici, alle distanze minime dai confini di proprietà, alle distanze minime di protezione del nastro stradale e ferroviario, nonché alle altezze massime degli edifici"*.

Al fine di non ostacolare la realizzazione di questa tipologia di interventi che interessa l'involucro esterno degli edifici e in linea, peraltro, con l'obiettivo di riqualificazione energetica auspicato dalla legislazione europea e nazionale, sarebbe necessario un intervento normativo o quanto meno degli indirizzi interpretativi uniformi che, anche sulla scia di alcune positive determinazioni assunte con apposite delibere comunali, permettano di semplificare le modalità autorizzative (eventualmente assorbendole nella richiesta del titolo edilizio) e di esonerare dal versamento dell'imposta.

Misure di semplificazione per l'edilizia

- **Consentire il superamento delle difformità minori**

Occuparsi di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente significa scontrarsi molto spesso con la tematica delle difformità edilizie che rappresenta un problema non limitato

esclusivamente al Superbonus.

Ferma restando l'esigenza di contrastare l'abusivismo edilizio, vi è quindi la necessità di fornire una risposta semplice ed efficiente ad alcune casistiche di parziale difformità che, in considerazione delle loro caratteristiche, della loro tenuità nonché del tempo trascorso, richiedono di essere valutate diversamente rispetto all'attuale quadro normativo.

La maggior parte degli edifici risale ad epoche in cui la normativa urbanistica ed edilizia era molto diversa da quella attuale e lo stesso "modo di progettare ed eseguire le opere" era differente rispetto a quello attuale. Capita spesso di trovarsi davanti a degli immobili che presentano delle difformità dove gli incolpevoli destinatari dei conseguenti "arresti procedurali" sono spesso soggetti che non ne hanno alcuna responsabilità avendo acquistato il bene non sapendo di queste diversità perché "storicizzate" e nate già nella fase originaria della costruzione.

Spesso poi gli incolpevoli destinatari di tali "arresti procedurali" sono soggetti che non hanno alcuna responsabilità relativamente alla pregresse difformità, avendo acquistato il bene a valore di mercato, da precedenti proprietari.

Per tale motivo è necessario risolvere queste problematiche a regime attraverso alcune modifiche tra cui:

- **Stato legittimo demolizione e ricostruzione** - semplificare la verifica dello stato legittimo per gli interventi di demolizione e ricostruzione limitandola ai soli parametri urbanistici ed edilizi da utilizzare per il calcolo della nuova edificazione ammissibile;
- **Estensione delle tolleranze ad alcune difformità parziali e disciplina delle varianti ante 77** - tutelare l'affidamento dei soggetti interessati generato da pregressi atti e/o verifiche eseguite dalla Pubblica Amministrazione per le difformità realizzate nel passato (prima del 1977 non esistevano le varianti in corso d'opera);
- **Eliminazione della doppia conformità** quantomeno per le parziali difformità consentendo la sanatoria per introducendo l'istituto della c.d. "sanatoria giurisprudenziale";
- **Effetti delle sanzioni pecuniarie** - attribuire al pagamento delle sanzioni pecuniarie previste dal DPR 380/2001 un effetto "regolarizzante" delle difformità sanzionate, eliminando le incertezze circa la natura (legittima o meno) delle consistenze edilizie colpite dalla sanzione, anche ai fini di una più lineare gestione dei successivi interventi edilizi sugli immobili di cui trattasi.

- **Favorire la rigenerazione degli immobili degradati e incongrui**

Al fine di dare risposta concreta alla possibilità di rigenerare il nostro patrimonio edilizio esistente è necessario intervenire per eliminare tutte le limitazioni e contraddizioni che sono state introdotte con il DL 76/2020, come convertito in Legge 120/2020, sul tema della demolizione e ricostruzione con particolare riferimento agli edifici ricadenti in zona "A" o soggetti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004.

Si tratta di un approccio conservativo, di tipo generale e non con verifiche caso per caso, che assegna un supposto crisma di "qualità e tutela" a tutto ciò che è preesistente, compresi edifici privi di qualsiasi valore storico – architettonico, in contrasto con gli stessi obiettivi più volte dichiarati anche dal Governo di incentivare la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

L'effetto paradossale è il permanere sul territorio di edifici incongrui, spesso insicuri obsoleti e privi dei necessari adeguamenti strutturali, sismici ed energetici. Per contrastare e superare una simile politica teorica e generalizzata viene ora in soccorso anche una pronuncia della Corte Costituzionale (n. 29/2021 del 3 marzo 2021) con la quale è stato finalmente messo in

evidenza che la normativa statale in tema di vincoli storico-artistici e paesaggistici non prevede un divieto assoluto e a priori di intervento sugli immobili vincolati, ma occorre verificarne, di volta in volta, la compatibilità con i valori tutelati nell'ambito del procedimento di autorizzazione (culturale o paesaggistica).