

# Le modifiche del decreto c.d. semplificazione: l'impatto sui Comuni

**Autore:** Laura Facondini

**In:** Diritto amministrativo

Il **decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76** (c.d. semplificazione) si pone l'obiettivo di rilanciare il Paese attraverso gli appalti, la digitalizzazione, l'ambiente e la green economy.

Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 prevede misure urgenti per **la semplificazione e l'innovazione digitale**. Tali misure sono volte a realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia e ad introdurre misure di semplificazione procedimentale, di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale oltre a misure in materia di ambiente e di green economy.

**Le modifiche al Codice Appalti** In particolare, il Capo I del Titolo I è composto da 9 articoli e si pone l'obiettivo di **semplificare la materia dei contratti pubblici**. La materia degli appalti viene trattata dal legislatore nel Decreto c.d. Semplificazione come deroga, introducendo le modifiche **in deroga al decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50**, recante Codice dei Contratti Pubblici. Il decreto c.d. Semplificazione introduce un forte stimolo a procedere e concludere la procedura in capo al RUP, introducendo espressamente la responsabilità erariale del Responsabile Unico del procedimento.

L'articolo 1 del Decreto prevede che qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021 **l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente deve avvenire entro il termine di due mesi** dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, aumentati a **quattro mesi** nei casi di procedura negoziata (di cui al comma 2, lettera b).

Il mancato rispetto dei termini, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso **possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale**.

Qualora, invece, siano **imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto** per inadempimento ed opera di diritto, previa dichiarazione della Pubblica Amministrazione.

**Volume consigliato**

Come noto, per ogni procedura di affidamento di un appalto o di una concessione, le stazioni appaltanti, con atto formale del Dirigente responsabile dell'Unità Organizzativa, individuano un RUP per le fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione. Il RUP è individuato nel rispetto di quanto previsto dall'art.31 del Codice Appalti, tra i dipendenti di ruolo inquadrati come dirigenti o dipendenti con funzioni direttive. Il RUP deve possedere capacità professionali e requisiti adeguati al compito da svolgere. In particolare, il responsabile unico del procedimento è in possesso di adeguata esperienza professionale maturata nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità ed importo dell'intervento. Nello specifico le linee guida n.3 ANAC individuano i requisiti che devono essere posseduti dal RUP.

L'**articolo 1**, denominato **Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia**, contiene modifiche al Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 28 aprile 2016, n.50) per un lasso di tempo limitato, ovvero nel caso in cui la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021. Nei casi di **contratti per importi inferiori alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici** si applicano le seguenti procedure: a) **l'affidamento diretto** per lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 150 mila euro; b) **la procedura negoziata**, senza bando prevista dall'articolo 63 del Codice dei contratti, previa consultazione di cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto del principio di rotazione, in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. Tale procedura si applica nel caso di affidamento di servizi e fornitura di importo pari o superiore a 150 mila euro e di lavori per importi da 150 mila euro a 350 mila euro. Nel caso di lavori per importi superiori a 350 mila euro ma inferiori alle soglie, devono essere, invece, invitati un maggior numero di operatori economici in modo proporzionale secondo lo scaglione di importo previsto a base d'asta. In caso di affidamento diretto si applica l'articolo 32 comma 2 del Codice appalti, il quale prevede che la stazione appaltante può procedere ad **affidamento diretto determina a contrarre**, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesto. Nel caso di procedura negoziata senza bando, le stazioni appaltanti procedono a loro scelta all'aggiudicazione, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del prezzo più basso e nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento.

Negli affidamenti di importo da 40.000 a 150.000 euro è, pertanto, disposta una deroga all'articolo 36 comma 2, lettera b), il quale prevede che "per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti".

Negli affidamenti di importo maggiore a 150.000 euro viene invece derogato l'articolo 36 comma 2 lettere c) e c) bis.

L'**articolo 2**, denominato **Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia**, contiene modifiche al Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 28 aprile 2016, n.50) per un lasso di tempo limitato, ovvero nel caso in cui la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021.

L'articolo 2, comma 2, prevede che le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, dei servizi di ingegneria e architettura, di importo pari o superiore alle soglie europee, mediante la **procedura aperta, ristretta o, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, della procedura competitiva con negoziazione** di cui agli articoli 61 e 62 del decreto legislativo n. 50 del 2016, per i settori ordinari, e di cui agli articoli 123 e 124, per i settori speciali, in ogni caso **con i termini ridotti** di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c).

Al comma 3, invece, si prevede per i settori ordinari il ricorso alla **procedura negoziata** di cui all'articolo 63 del Codice dei Contratti Pubblici, e per i settori speciali della procedura negoziata di cui all'articolo 125 del Codice dei Contratti Pubblici, nella misura strettamente necessaria **quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dall'emergenza epidemiologica i termini, anche abbreviati previsti dal comma 2, non possono essere rispettati**.

È, infine, prevista una deroga assoluta delle normative (ad eccezione della normativa penale, delle disposizioni antimafia e delle misure di prevenzione), nei settori dell'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, delle infrastrutture per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche e per la transizione energetica.

Si pone uno sguardo anche alle ulteriori disposizioni in materia di contratti pubblici.

In primo luogo, l'**articolo 3** rubricato "Verifiche antimafia e protocolli di legalità" prevede alcune novità volte a potenziare e semplificare il sistema delle verifiche antimafia.

L'**articolo 4** "Conclusione dei contratti pubblici e ricorsi giurisdizionali" contiene alcune **modifiche definitive all'articolo 32, comma 8 del Codice dei contratti**, ed anche modifiche definitive **all'articolo 120 del codice del processo amministrativo**.

L'**articolo 5** rubricato "Sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica" prevede deroghe temporanee all'articolo 107 del Codice dei contratti, prevedendo i casi tassativi in cui può esservi sospensione volontaria o coattiva. In particolare, può essere disposta per le seguenti ragioni: a) cause previste da disposizioni di legge penale, dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, da vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; b) gravi ragioni di ordine pubblico, salute pubblica o dei soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere, ivi incluse le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria globale da COVID-19; c) gravi ragioni di ordine tecnico, idonee a incidere sulla realizzazione a regola d'arte dell'opera, in

relazione alle modalità di superamento delle quali non vi è accordo tra le parti; d) gravi ragioni di pubblico interesse.

L'**articolo 6** "Collegio consultivo tecnico" contenente modifiche non definitive ma soltanto a tempo del Codice dei contratti e cioè sino al 31 luglio 2021, mentre l'**articolo 7** "Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche" contiene l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo denominato Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche attraverso cui sono corrisposte alla stazione appaltante le somme necessarie per la regolare e tempestiva realizzazione delle opere pubbliche.

L'**articolo 8** rubricato "Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici" contenente al comma 5 contenente alcune **modifiche definitive al Codice dei contratti** e nel dettaglio modifiche: all'articolo 38 sulla "Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza"; all'articolo 80 sui "Motivi di esclusione"; all'articolo 83 sui "Criteri di selezione e soccorso istruttorio"; all'articolo 183 sulla "Finanza di progetto".

Infine, l'**articolo 9** "Misure in materia di Commissari straordinari" contiene alcune modifiche definitive all'articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019 (c.d. Sbloccacantieri), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55/2019.

## **Le modifiche volte a semplificare e accelerare le procedure edilizie**

L'articolo 10 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 esprime le finalità dell'intervento legislativo, affermando che l'intervento di modifica del Testo Unico adottato con D.P.R. n. 380/2001 si propone di **semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana.**

In primo luogo, vengono ampliate le possibilità di intervento: l'art. 2-bis, il comma 1-ter di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, dispone che in ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti.

Viene ampliato anche l'ambito di applicazione delle manutenzioni straordinarie, in quanto è possibile

anche la modifica delle destinazioni d'uso, purché non siano previsti mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Sempre in tema di interventi di manutenzione straordinaria, grazie al decreto semplificazioni rientrano in tale tipologia anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

L'intervento di ristrutturazione può prevedere, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nonché a quelli ubicati nelle zone omogenee A, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

Si amplia anche il regime delle attività di edilizia libera, che oltre ad interessare le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, riguarda anche quelle stagionali. Le opere devono però essere destinate all'immediata rimozione al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale.

Il decreto mette ordine all'art. 10, comma 1, lettera c), D.L. 16 luglio 2020, n. 76 prevedendo che gli interventi di ristrutturazione edilizia siano sottoposti a permesso di costruire se portano ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici.

La richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'art. 31, comma 2, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

Al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore del 20 per cento rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali. I comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso.

## **Il D.L. Semplificazione prevede misure finalizzate al sostegno e alla diffusione dell'amministrazione digitale**

Il Titolo III del D.L. Semplificazione intitolato "Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale", introducendo modifiche in tema di: cittadinanza digitale e accesso ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione; sviluppo dei sistemi informativi delle Pubbliche Amministrazioni e utilizzo digitale nell'azione amministrativa; gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali; innovazione.

In linea con il contesto internazionale, l'Italia sta vivendo un processo di trasformazione e innovazione dei servizi ai cittadini e alle imprese in un'ottica di semplificazione, anche attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali. L'effetto delle nuove tecnologie, nella prospettiva digital first, porta non solo ad un sistema più efficiente, ma soprattutto ad accorciare le distanze tra Pubblica Amministrazione e utenti ed a facilitare l'accesso ai servizi. Il decreto semplificazione si pone l'obiettivo di disporre un forte impulso al processo di transizione al digitale.

Analizzando il Capo I rubricato "**cittadinanza digitale e accesso ai servizi digitali della pubblica amministrazione**", all'articolo 24 si susseguono una pluralità di disposizioni, come: l'estensione dell'ambito del diritto di accesso digitale; il domicilio digitale; gli indici nazionali dei domicilia digitali; sistema pubblico di identità digitale (SPID) e carta d'identità elettronica; gestori dell'identità digitale accreditati. Si prevede un forte impulso alla digitalizzazione attraverso l'introduzione di una scadenza per le Pubbliche Amministrazioni. In particolare, dal 28 febbraio 2021, viene disposto l'utilizzo esclusivo delle identità digitali e della carta di identità elettronica, ai fini dell'identificazione dei cittadini che accedano ai servizi on-line. Inoltre, viene introdotto l'obbligo di rendere fruibili i servizi in rete tramite applicazione su dispositivi mobili attraverso il punto di accesso telematico (app IO) entro il 28 febbraio 2021. Viene differito al 28 febbraio 2021 l'obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati di utilizzare esclusivamente la piattaforma PagoPA, per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni. Inoltre, dal 28 febbraio 2021 è posto per le amministrazioni il divieto di rilasciare o rinnovare credenziali per l'identificazione e l'accesso dei cittadini ai propri servizi in rete, diverse da SPID, carta d'identità elettronica o carta nazionale dei servizi. Infine, viene posta specifica previsione circa il rinnovo anticipato per le carte d'identità elettroniche.

L'articolo 25 reca una serie di novelle che hanno ad oggetto la conservazione dei documenti informatici e la gestione dell'identità digitale, apportando una serie di modifiche al Codice dell'amministrazione digitale.

L'articolo 26 disciplina le modalità di funzionamento della Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione, istituita dall'articolo 1, commi 402 e 403 della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020).

L'articolo 27, ai commi 1 e 2, individua tre strumenti di identificazione per l'effettuazione della verifica dell'identità dell'utente, tramite: credenziali attribuite dal soggetto che eroga la firma elettronica avanzata all'utente; Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID); carta di identità elettronica.

L'articolo 28 interviene sulla disciplina concernente la comunicazione al Ministero della giustizia, da parte delle pubbliche amministrazioni, dell'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC), da utilizzare per la ricezione di comunicazioni e notificazioni.

L'articolo 29 apporta modifiche alla legge 9 gennaio 2004, n. 4, recante "Disposizioni per favorire l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici" al fine di estendere gli obblighi di accessibilità già previsti dalla normativa vigente anche ai soggetti privati che offrono servizi al pubblico attraverso siti web o applicazioni mobili, con un fatturato medio superiore ad un determinato importo.

Infine, l'articolo 30, riferito all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), determina il venir meno dell'esclusività in capo ai Comuni della funzione di rilascio della certificazione.

Il capo II rubricato "**norme generali per lo sviluppo dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e l'utilizzo digitale nell'azione amministrativa**" all'articolo 31 detta plurime disposizioni che incidono sul CAD dettando disposizioni in materia di lavoro agile. Concernono inoltre l'Agenzia per l'Italia digitale (Agid), nonché, per un profilo procedimentale, il difensore civico digitale. Inoltre, escludono le centrali di committenza dall'obbligo di comunicazione al Centro di valutazione e certificazione nazionale, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, in caso di affidamento di forniture di beni o servizi ricadenti nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica. Infine, viene disciplinata la Centrale per l'innovazione tecnologica per l'amministrazione generale, istituita presso il Ministero dell'interno.

L'articolo 32 prevede un codice di condotta tecnologica, chiamato a definire modalità di elaborazione, sviluppo e attuazione dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni. Viene introdotto l'articolo 13-bis del CAD, intitolato "Codice di condotta tecnologica ed esperti". Il codice di condotta tecnologica disciplina le modalità di progettazione, sviluppo e implementazione dei progetti, sistemi e servizi digitali delle amministrazioni pubbliche.

Il Capo III rubricato "**strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali**" all'articolo 33 dispone in ordine alla disponibilità di dati delle pubbliche amministrazioni, predisponendo un meccanismo di responsabilità per i dirigenti inadempienti. Dispone, inoltre, un obbligo per i concessionari di servizi pubblici, di rendere disponibili all'amministrazione concedente i dati acquisiti nella fornitura del servizio agli utenti.

L'articolo 34 riscrive l'articolo 50-ter del Codice dell'amministrazione digitale riguardante la Piattaforma Digitale Nazionale Dati, già introdotto nel Piano triennale per l'informatica 2017-2019.

L'articolo 35, infine, prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri promuova lo sviluppo di una infrastruttura ad alta affidabilità distribuita sul territorio nazionale, destinata alle pubbliche amministrazioni e volta alla razionalizzazione e al consolidamento dei loro CED.

Il Capo IV rubricato “**Misure per l’innovazione**” all'articolo 36 definisce un procedimento speciale facoltativo e semplificato per il rilascio di autorizzazioni presso la Presidenza del Consiglio per le attività di sperimentazione condotte da imprese, università, enti di ricerca, se attinenti alla trasformazione digitale ed alla innovazione tecnologica.

L' articolo 37 prevede, infine, disposizioni per favorire l'utilizzo della posta elettronica certificata nei rapporti tra Amministrazione, imprese e professionisti, intervenendo sulla vigente disciplina relativa all'obbligo da parte delle imprese societarie di comunicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata digitale al registro delle imprese. Tale obbligo prevede ora che le imprese costituite in forma societaria comunichino il proprio domicilio digitale al registro delle imprese entro il 1° ottobre 2020, se non già comunicato in precedenza.

Il comma 1 abroga infine la vigente disciplina relativa all'uso della posta elettronica certificata da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 2 disciplina la procedura di iscrizione del domicilio digitale da parte di una nuova impresa individuale o di imprese individuali già attive e non soggette a procedura concorsuale.

## **Volume consigliato**

<https://www.diritto.it/le-modifiche-del-decreto-c-d-semplificazione-limpatto-sui-comuni/>