

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXI
n. 10

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (atto Senato n. 1883)

(Articolo 10, comma 1, lettere a), f) e g), e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936)

Approvate nella seduta del 28 luglio 2020

Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

(TREU)

Trasmesse alla Presidenza il 30 luglio 2020

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

OSP 396 /C19 28_07_2020



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta 28 luglio 2020)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL "contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome" e "può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTA la determinazione del Presidente del Cnel, 15 giugno 2020, n. 1014, e gli atti da essa richiamati, di costituzione del gruppo di lavoro composto da

fel

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

Consiglieri esperti del Cnel per l'approfondimento degli aspetti connessi alla semplificazione delle norme e delle procedure inerenti all'erogazione di pubblici servizi a cittadini, lavoratori e imprese da parte delle pubbliche Amministrazioni finalizzati alla elaborazione da parte del Consiglio di Osservazioni e proposte ovvero di iniziative di modifica normativa quale contributo istituzionale del CNEL destinato al Governo ed al Parlamento;

Visto il documento di *"Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sulla semplificazione"* 28 luglio 2020, n. OSP 394/C19 approvato dal Consiglio di Presidenza nella seduta 2 luglio 2020 e ratificato dall'Assemblea nella seduta 28 luglio 2020;

VISTO il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"* (GU Serie Generale n. 178 del 16-07-2020 - Suppl. Ordinario n. 24);

RITENUTO di procedere all'esame puntuale delle disposizioni di cui al decreto-legge citato, anche in relazione alle Osservazioni e proposte del CNEL adottate precedentemente all'emanazione di detto decreto, allo scopo di contribuire all'esame parlamentare in corso di svolgimento;

ESAMINATI gli atti istruttori prodotti dagli Uffici;

VISTO il verbale dell'Ufficio di Presidenza relativo alla seduta 27 luglio 2020;

VISTO il resoconto della seduta 28 luglio 2020 del Consiglio di Presidenza;

UDITA la relazione del Presidente Tiziano TREU;

TENUTO CONTO delle osservazioni formulate nel corso della discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale,

APPROVA

le unite *"Osservazioni e proposte del CNEL sul decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante: Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*.

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU



CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DEL CNEL
SUL DECRETO-LEGGE 16 LUGLIO 2020, N. 76, RECANTE
"MISURE URGENTI PER LA SEMPLIFICAZIONE E L'INNOVAZIONE DIGITALE"

Premessa

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro (CNEL) ha individuato tre linee di intervento principali¹ per il rilancio del Paese su cui sollecitare l'implementazione di azioni attuative: politica industriale e sviluppo del Paese, politiche redistributive, anche fiscali, nell'ambito delle politiche sociali e welfare e semplificazione normativa e dei processi decisionali in ambito pubblico.

Con riferimento al tema della semplificazione e nelle more dell'adozione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, con il documento "*Osservazioni e proposte del CNEL sulla semplificazione*"² (di seguito documento CNEL), il Consiglio aveva individuato le aree di intervento su cui concentrare gli interventi al fine di superare quei vincoli che non permettono al Paese di acquisire la competitività necessaria per superare la difficile crisi in corso. In tal senso è prioritario, con riferimento al rapporto tra lo Stato, i cittadini e le imprese, che venga realizzata una grande operazione di semplificazione normativa e dei processi decisionali con lo scopo di garantire maggiore stabilità agli interventi delle PP.AA. Tale esigenza è condivisa da tutte le parti sociali rappresentate al CNEL. La definizione e la stabilità del perimetro in cui operare è una condizione essenziale per gli investimenti e per la programmazione e l'organizzazione del lavoro.

Il documento CNEL è stato predisposto prima dell'adozione del d.l. 76/2020 ed è espressione di una volontà di partecipazione attiva del Consiglio nella funzione consultiva dello stesso al Governo e al Parlamento nella fase della formazione del provvedimento. L'operazione è in coerenza con quanto proposto nel d.d.l. "*Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, in materia di potenziamento della funzione consultiva del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*" approvato dall'Assemblea il 27 novembre 2019.

¹ Deliberazione dell'Assemblea del 27 maggio 2020, n. OSP 391/C19.

² Deliberazione del Consiglio di Presidenza del 2 luglio 2020, n. OSP 394/C19 (allegato I).

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

Il documento CNEL è stato approvato in seguito ad audizioni e analisi di documenti delle parti sociali.

Nel d.l. 76/2020 sono stati trattati alcuni temi che non sono stati oggetto di analisi da parte del CNEL nel documento citato, mentre, altre proposte del Consiglio non hanno trovato accoglimento.

Il presente documento si compone di due parti: un'analisi puntuale dell'articolato del decreto-legge con l'interpolazione delle posizioni espresse nel documento CNEL e una valutazione del provvedimento con le proposte di integrazione.

1. Il quadro normativo di riferimento

L'insieme delle misure adottate nel d.l. 76/2020 incidono su ambiti diversi ed eterogenei ma sono rette dalle motivazioni generali che seguono ed adottate attraverso puntuali modifiche dell'ordinamento vigente in via temporanea o permanente. Nello specifico, gli interventi del decreto riguardano:

- a) semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, senza pregiudizio per i presidi di legalità al fine di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture;
- b) semplificazione delle procedure per sostenere e diffondere l'amministrazione digitale;
- c) modificare, in via temporanea, l'ordinamento vigente in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni al fine di favorire la rapidità dell'azione amministrativa;
- d) modificare la regolamentazione delle attività imprenditoriali con particolare riferimento all'ambiente e alla green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

In molti casi la tecnica utilizzata è quella della deroga a tempo determinato che conferma i caratteri della eccezionalità ed urgenza propri dello strumento normativo adottato ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione.

Ciò vale in particolare per le norme contenute nel primo Capo del Titolo I riguardanti le semplificazioni in materia di contratti pubblici.

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

Si tratta di un tema molto dibattuto in sede pubblica su cui il CNEL ha formulato osservazioni e auspicato di imprimere una determinata direzione agli interventi del legislatore nell'assunto che l'esigenza di regolare l'affidamento della realizzazione di forniture o opere a valere sulle pubbliche risorse, unitamente all'esigenza di una efficace prevenzione della corruzione, ha determinato un assetto di procedure complesse, le cui criticità sono fortemente emerse in questa fase di emergenza sanitaria.

L'**articolo 1** dispone molte deroghe alle norme del d.lgs. n. 50/2016 (v. punto *ix*) del documento CNEL). Tra le altre, si evidenzia l'imposizione di una conclusione "a termine" dell'iter contrattuale (due mesi dall'avvio del procedimento). La novità è che il mancato rispetto del termine è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale del responsabile del procedimento ovvero al fine dell'esclusione dell'operatore economico se il ritardo è a lui imputabile. Da rilevare anche il "ripristino" del criterio di aggiudicazione al "prezzo più basso" che è elevato allo stesso livello in via opzionale del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. I rischi connessi ai "presidi di legalità" di questo criterio sono noti per essere stati approfonditi da una copiosa giurisprudenza amministrativa. Nel testo normativo detto rischio appare temperato attraverso l'esclusione automatica delle offerte con ribasso superiore o uguale alla soglia di anomalia. Si tratta di una soluzione che appare finalizzata rispetto agli obiettivi di accelerazione espressi dal Governo, anche perché sorretti dalla temporaneità della deroga.

Il comma 1 dell'**articolo 1** estende, in maniera espressa, la temporaneità della deroga agli affidamenti di cui ai commi 2, 3 e 4. Alla lettera, dunque, resterebbe escluso il comma 5 che concerne l'affidamento dei servizi di organizzazione, gestione e svolgimento delle prove dei concorsi pubblici. A tali affidamenti infatti sono estese le modifiche previste dall'art. 1, ma non la temporaneità delle stesse. Preme evidenziare che tali procedure richiedono un livello di cautela diverso da quello utile agli affidamenti per l'acquisizione di altri servizi.

Più incisiva la disposizione (**articolo 2**, comma 4) riguardante i contratti sopra soglia per i quali le stazioni appaltanti "operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale". Viene fatto salvo il rispetto della legislazione antimafia, da intendersi però anch'essa modificata dal decreto in esame. La scelta operata dal legislatore in questo caso è

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

dunque selettiva, non con riferimento alle norme derogabili (che sono tutte tranne quelle penali e antimafia) ma con riferimento ai settori di intervento, che invero ricomprendono grande parte dell'attività della PA.

Si rileva l'esigenza di una maggiore chiarezza della disposizione di cui al comma 6 (contratti segreti) per i quali è ribadita la necessità che siano limitati ai casi di stretta necessità e salva la specifica motivazione. Si tratta infatti di una prescrizione generica che ricalca quanto già in essere, in modo specifico, per questa tipologia di contratti.

Come accennato sopra le deroghe temporanee disposte dal decreto in esame interessano anche le disposizioni antimafia con riferimento alle procedure e modalità delle certificazioni e iscrizioni regolate dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Detti interventi riferiti al sistema delle verifiche antimafia sono intestati all'obiettivo di "potenziare e semplificare", due "direzioni" la cui convergenza non può dirsi del tutto scontata.

Per i procedimenti ad istanza di parte tesi all'ottenimento da parte della PA di benefici economici di ogni sorta, il presupposto dell'urgenza è dichiarato *ex lege* e viene altresì introdotto l'istituto della informativa liberatoria provvisoria con effetti paragonabili alla liberatoria *tout court* (valida anche quando concerne un soggetto non censito) sia pure sottoposta a condizione risolutiva. La materia è delicata se letta nel contesto della elevata incidenza della criminalità organizzata (finanziaria) nel Paese e richiederebbe una misurazione e comparazione dell'effetto limitativo indotto dalle informative antimafia (che tutelano imprescindibili ragioni di ordine pubblico) nel confronto con altri oneri o pesi burocratici non sorretti da ragioni altrettanto sensibili. Ai procedimenti ad istanza di parte sono dedicate anche le modifiche all'art. 18 della legge 241/1990 (introdotte dall'articolo 12 del decreto in esame) con l'inserimento del comma 3-bis che dispone la totale equipollenza delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, ad ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento.

Oltre al mandato al Ministro dell'interno di individuare ulteriori misure di semplificazione delle procedure di rilascio delle certificazioni antimafia

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

da parte delle prefetture, appare apprezzabile la novella introdotta dal comma 7 dell'articolo in esame tesa alla individuazione di forme alternative rispetto al rilascio prefettizio delle informative antimafia, mediante protocolli di legalità da stipularsi (anche) con associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali.

Come pure l'equivalenza disposta delle informazioni antimafia alla iscrizione nell'elenco dei fornitori (sempreché, beninteso, detta iscrizione sia a sua volta subordinata ad accurate verifiche e soggetta a monitoraggio nel tempo).

Gli **articoli 4 e seguenti** affrontano tematiche cui il CNEL nel proprio documento sopra citato ha dedicato una specifica attenzione per la diffusa consapevolezza della incidenza delle fasi di contenzioso giudiziale sui tempi di conclusione del procedimento di aggiudicazione.

Viene limitata la capacità interruttiva del procedimento da parte della semplice pendenza di un giudizio, che consegue nei soli casi in cui siano espressamente adottati dal giudice provvedimenti inibitori alla sua prosecuzione.

Il meccanismo del termine *ex lege* per la stipula del contratto e della rilevanza ai fini della responsabilità erariale e dirigenziale conseguente al suo superamento, di cui s'è detto sopra con riferimento all'art. 1 del decreto in esame, viene con questa norma riproposto come vera e propria modifica (non temporanea) dell'art. 32, comma 8 del codice appalti, a condizione che il termine stesso sia previamente concordato.

Con riferimento al tema posto all'ultimo periodo del comma 1, dell'art. 4, il CNEL aveva auspicato (punto *xiii*) che *"Funzionale al superamento della paralisi dell'azione amministrativa a causa della forte portata inibitoria della responsabilità per danno erariale può risultare la previsione di polizze con oneri a carico delle amministrazioni di appartenenza, per i funzionari cui è demandato l'esercizio della discrezionalità in materia contrattuale."*

La soluzione impartita dal legislatore si limita a ribadire una facoltà (peraltro già ammessa dall'ordinamento con riferimento ai singoli) che è intestata alla stazione appaltante ed avente ad oggetto la responsabilità civile.

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

I commi successivi potenziano le fasi monitorie del giudizio ampliando l'operatività del giudizio cautelare. È evidente l'intento di "accelerazione" dichiarato dal legislatore, comune anche alla disposizione (**articolo 5**) che effettua una stretta circoscrizione delle cause di sospensione ai casi in cui ricorrono ragioni di ordine pubblico e rispetto della legge penale.

Il contemperamento della limitazione di questo importante presidio di legalità è da ricercare nella istituzione obbligatoria, in ciascuna stazione appaltante, del Collegio consultivo tecnico.

Il CNEL nel proprio documento di osservazioni e proposte ha ritenuto, nel quadro della valorizzazione e acquisizione delle competenze necessarie da parte della PA ai fini della effettività e dell'efficacia delle misure da attuare ed implementare, la necessità di realizzazione di *task force* multidisciplinari di ausilio delle amministrazioni per la gestione di procedure complesse (ad es. progettazione delle opere, costruzione di piattaforme informatiche).

Le funzioni descritte negli **articoli 5 e 6** restituiscono un ambito di gran lunga superiore a quello "consultivo e tecnico" incluso nella denominazione. Invero esso partecipa alla funzione, o potere, decisorio ed ha valore legale di lodo contrattuale previsto dall'articolo 808-ter del Codice di procedura civile.

Partecipa altresì della funzione di controllo esterno in quanto l'osservanza delle sue determinazioni da parte della stazione appaltante produce gli stessi effetti di esclusione della responsabilità per danno erariale che consegue alla sottoposizione dell'atto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (vedasi sul tema le considerazioni svolte al punto *xii* del documento CNEL con riferimento all'*art. 17, c. 30-quater del d.l. n. 78/2009 che modifica l'art. 1, della legge 20/1994*).

Sull'efficacia di questo Organismo rispetto agli obiettivi dichiarati di "accelerazione" non è agevole fare previsioni. Sarebbe però ragionevole che l'amministrazione di riferimento si faccia carico di misurare nel tempo il reale contributo a detto obiettivo da parte delle norme istitutive in commento. Gli incarichi sono onerosi (proporzionati al valore dell'opera) e gravano sul quadro economico dell'opera alla voce "spese impreviste", scelta singolare ove si consideri che l'istituzione del Collegio è, in prima battuta, obbligatoria. Sarebbe invero auspicabile che detti compensi siano aggregati in una voce *ad hoc* per corrispondere ai principi

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

di trasparenza che presiedono all'affidamento di incarichi nella PA.

Ogni componente del Collegio può cumulare fino a cinque incarichi in un anno e non più di dieci nel biennio. Si tratta dunque di una attività assorbente tenuto conto del livello di complessità degli affidamenti cui fa riferimento la norma.

Quanto ai requisiti si registra una certa discrasia tra i requisiti accademici, che sono molto elevati ma sostituibili da criteri professionali piuttosto generici (pratica professionale per cinque anni).

Il Fondo di cui all'articolo 7, preordinato a finanziare quanto necessario allo "sblocco" dei cantieri è finanziato, quanto a 30 milioni, con il fondo di riserva di parte capitale ma è prevista opportunamente la concorrenza di altre fonti di finanziamento anche di natura compensativa.

La cospicua serie di misure derogatorie dell'ordinamento normativo dei contratti pubblici contenuta nell'art. 8, commi da 1 a 4, è retta dalla temporaneità delle stesse (comma 1).

I criteri di intervento sono coerenti con le finalità acceleratorie dichiarate e mirano alla riduzione dei termini (con provvedimenti che non debbono "motivare" ma solo richiamare l'urgenza dichiarata una volta per tutte dal legislatore per ogni procedura che insiste nel periodo temporale da esso definito); all'avviabilità di procedure ancorché non preventivate nei documenti programmatici; all'aggiudicazione tempestiva degli affidamenti per i quali sia scaduto il termine di presentazione delle offerte.

Con il comma 5 vengono invece apportate modifiche puntuali ad alcune norme del codice.

Si richiama l'attenzione su quelle inerenti all'art. 38 del Codice appalti concernente i criteri di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

Il CNEL aveva auspicato con riferimento alle stazioni appaltanti, nel documento più volte citato, interventi di riduzione del numero, maggiore qualificazione e digitalizzazione delle procedure, rimodulazione della partecipazione dell'ANAC al procedimento (punto x del documento CNEL "... è necessario che i controlli preventivi dell'ANAC attengano alla correttezza delle procedure adottate e non determinino di fatto un sindacato della discrezionalità della stazione appaltante").

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

Su tali temi il decreto in esame è intervenuto assegnando un ruolo “di intesa” (anziché “sentita”) alla Conferenza unificata nella definizione dei requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco delle stazioni appaltanti qualificate istituito presso l'ANAC.

Viene eliminato il requisito della “capacità di programmazione” spostando l'accento sulla “capacità di progettazione”, nonché il riferimento alla presenza di un sistema di formazione ed aggiornamento del personale, ma viene introdotto, quale requisito di base, la disponibilità di piattaforme telematiche nella gestione di procedure di gara.

Con riferimento al tema del commissariamento (**articolo 9**) il CNEL si è espresso con prudenza nella consapevolezza che un approccio puramente derogatorio ed emergenziale possa comportare un grave *vulnus* ai presidi di legalità vigenti. Inoltre, si segnala che se da un lato la scelta del commissariamento può costituire una necessità, dall'altro esso è espressione del fallimento del sistema ordinario.

Nella redazione dell'art. 9 del decreto in esame (*Misure di accelerazione degli interventi infrastrutturali*) non si ravvisano modifiche al codice degli appalti nelle norme in cui sono previste deroghe alle procedure ordinarie di affidamento. Si interviene invece con un complesso sistema di novelle sugli strumenti che sono stati già oggetto del decreto cd. “sblocca cantieri” (decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32), complessivamente più stringenti.

La scelta o individuazione degli “*interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico – amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale*” da sottrarre alla competenza delle stazioni appaltanti competenti per essere affidate a Commissari straordinari, è operata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con propri decreti.

Per la resa del parere delle Commissioni parlamentari è posto il brevissimo termine di 15 giorni, spirato il quale “*si prescinde dall'acquisizione del parere*”.

Tenuto conto del calendario dell'attività delle Commissioni parlamentari, della complessità delle valutazioni tecniche sottese e delle implicazioni

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

sulla garanzia di legalità dell'azione amministrativa, la compressione della fase parlamentare entro termini così stretti non appare in linea con la piena salvaguardia dei presidi di legalità enunciata dal decreto. Talune componenti del CNEL hanno anzi rappresentato che il ricorso al commissariamento straordinario rende quantomai necessario anche il confronto con le Parti Sociali, in materia di corretta applicazione del CCNL, del Documento unico di regolarità contributiva, con il coinvolgimento degli Enti bilaterali di settore per la formazione professionale e la sicurezza dei cantieri, rafforzando i protocolli ed i presidi di legalità.

I poteri di deroga del Commissario risultano però più limitati rispetto a quelli previsti dal decreto *sblocca cantieri* in quanto sono espressamente richiamati i principi del Codice agli articoli 30 (*Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni*), 34 (*Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*) e 42 (*Conflitto di interesse*), le norme sul subappalto e infine, tra i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, sono incluse espressamente le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, che sono alla base della compilazione del Codice degli appalti.

Il potere regolatorio del Commissario straordinario è più incisivo rispetto alla figura omologa del decreto 32/2019. Ad esso è attribuito il potere di ordinanza.

Un approccio analogo è utilizzato nell'articolo 11, con riferimento agli interventi di sostegno all'edilizia nelle aree colpite da eventi sismici. Il comma 1 estende l'applicazione delle norme del presente decreto legge al settore di intervento regolato dal decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189.

Si procede con un potenziamento dei poteri dei commissari già nominati, con l'attribuzione del potere di ordinanza, con la facoltà di nomina di sub commissari per interventi specifici e alla nomina diretta di soggetti attuatori.

Gli atti regolatori sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, non della Sezione regionale competente territorialmente, ma della Sezione centrale di controllo di legittimità con sede in Roma.

È da ritenere, peraltro, che gli atti di esecuzione degli atti regolatori del singolo Commissario, visti dalla Corte dei conti, producano l'effetto di esclusione della colpa grave ai fini della promuovibilità del giudizio per danno erariale. In ogni caso il Commissario può, con motivazione

fil

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

espressa, proclamare la provvisoria esecuzione degli atti anche nel corso delle procedure di controllo. I termini del controllo sono dimezzati (30 giorni, salvo interruzione per integrazioni istruttorie).

Il CNEL ha auspicato nel proprio documento una revisione dell'iter di controllo preventivo esterno (xii) temperato da un potenziamento dei controlli successivi sui risultati dell'azione amministrativa.

Al riguardo il decreto introduce con l'**articolo 22** l'attivabilità del controllo concomitante della Corte dei conti sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. Questa tipologia di atti è già soggetta al controllo preventivo di legittimità (atti di programmazione comportanti spesa, legge 20/1994, art. 3 comma 1, lettera c) e, per effetto della norma in esame, al controllo concomitante introdotto dalla legge 15/2009. Il rapporto tra i due istituti non è chiarito nella norma in esame.

Trattandosi di un controllo specificamente riservato agli atti di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale considerati dal presente decreto, esso richiede una attuazione ed organizzazione da parte della Corte stessa, demandata all'Organo di autogoverno.

L'eventuale accertamento di gravi irregolarità è sanzionato con un dovere di segnalazione all'amministrazione competente per l'attivazione della responsabilità dirigenziale. Il riferimento a questa forma di responsabilità non esonera il magistrato dalla segnalazione alla procura regionale competente ove ne ricorrano i presupposti.

Connesso a tale tematica è il disposto dell'articolo 23, a chiusura del titolo II, riguardante la modifica della fattispecie del reato di abuso d'Ufficio.

Come auspicato dal CNEL (xv, *"l'attivazione della fattispecie penale in esame non consegue solo alla violazione di legge ordinaria, ma anche a tutti i casi di violazione di fonti secondarie (regolamenti). In tal senso è opportuno prevedere la configurazione del reato esclusivamente con riferimento ad una specifica ed esplicita previsione di legge*) il legislatore ha seguito la strada del ridimensionamento della fattispecie alle ricorrenze più gravi della violazione di legge e di atti aventi forza di legge.

Gli interventi introdotti nell'**articolo 10** non sono caratterizzati da temporaneità, bensì realizzano in via permanente una riduzione di vincoli e parametri tecnici legali che sono alla base delle procedure

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

autorizzatorie o concessorie della PA. L'obiettivo è quello di incentivare l'attività di impresa nel settore edilizio. La delimitazione dell'ambito è operata dalle norme in esame con riferimento al "recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana".

Vengono apportate modifiche, in senso restrittivo delle limitazioni poste dal Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, distanze, distacchi, volumetria e destinazione d'uso (ma anche ai requisiti relativi all'altezza minima e ai requisiti igienico sanitari dei locali di abitazione, sia pure "nelle more" dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380).

Rappresenta una significativa sintesi di questo approccio l'introduzione nel d.P.R. citato dell'articolo dell'art. 34-bis (*toleranza costruttiva*) che esclude la qualificazione di "violazione edilizia" in tutti i casi in cui si accerti che il superamento dei limiti posti dal titolo abilitativo non supera la soglia del due per cento.

Decisamente innovative sono, in gran parte, le modifiche contenute nel titolo secondo volte alla semplificazione procedimentale che si aprono con una prescrizione che ha anche una portata enunciativa di una elevata priorità, quella in base a cui la PA deve misurare e rendere pubblici i tempi effettivi di conclusione dei propri procedimenti che divengono parametri di riscontro dei tempi enunciati in via preventiva secondo le norme già vigenti. Termini di cui è fatto obbligo di riduzione entro il 31 dicembre 2020. Si tratta di un approccio teso alla effettività della riduzione dei tempi di conclusione.

Il CNEL ha auspicato, nelle proprie proposte al Governo, interventi in questo campo rappresentando la necessità che, nei sub procedimenti per le conferenze di servizi venga *"limitata la possibilità di integrazione istruttoria con effetto dilatorio. Le informazioni necessarie devono essere censite ex ante ed eventualmente integrate senza effetti sul decorso del termine. La conferenza deve inoltre essere dotata di poteri di composizione delle eventuali divergenze al suo seno e non richiedere l'intervento dirimente di altri organi politici collegiali statali o locali"*. Lo spirito di dette osservazioni pare raccolto dalle disposizioni di cui all'**articolo 12** ed al successivo **articolo 13**, ed altresì, con riferimento alle *misure di semplificazione in materia di*

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

interventi contro il dissesto idrogeologico di cui all'articolo 54, in base a cui il termine massimo per il rilascio dei pareri (tutti) in sede di conferenza dei servizi è di trenta giorni.

Viene disposta la inefficacia degli atti resi dopo la scadenza dei termini per la loro adozione, ivi compresi i pareri, non solo quelli facoltativi ma anche quelli obbligatori.

L'effetto indiretto è quello di attenuare di molto la differenziazione tra natura facoltativa e natura obbligatoria dei pareri, posto che essa si attesta proprio sulla imprescindibilità dei pareri obbligatori la cui mancata acquisizione costituisce un vizio tipico dell'atto amministrativo.

Alcune modifiche consistono in una maggiore assertività circa le condotte della PA e le modalità della sua azione, come ad esempio la trasformazione dell'*incentivazione* all'uso delle tecnologie digitali in *dovere* di utilizzo (comma 1, sub 2, lett. b).

Molto innovativa la disposizione dell'articolo 15 che obbliga il legislatore a prevedere la compensazione a saldo zero dei nuovi oneri regolatori introdotti da nuove leggi, oneri gravanti su cittadini e imprese. Tali oneri sono dichiarati fiscalmente detraibili ed è fatto obbligo di stima, in sede di AIR delle minori entrate conseguenti. Ciò è in linea con quanto auspicato dal CNEL nel proprio documento sulle semplificazioni (vedi punto xi con riferimento alla regola *gold plating*).

Gli articoli 17 e 18 sono dedicati alla stabilità finanziaria degli enti.

Con riferimento alla finanza locale ed all'impatto della crisi da Covid 19, il CNEL ha condotto una specifica ricerca nell'ambito di una convenzione interistituzionale con la Università di Bologna (di prossima pubblicazione) di cui si anticipano di seguito alcune conclusioni.

1. le minori entrate oscillano fra € 5,4 mld e 8,7 mld, e dunque questa analisi in parte conferma quella proposta da ANCI-IFEL (€ 8,3 mld nello scenario peggiore); ciò fa emergere l'insufficienza dei provvedimenti normativi del Governo che, oltre alla rinegoziazione/posticipazione dei mutui e prestiti e l'anticipazione di risorse che però dovranno essere restituite, hanno fornito risorse "fresche" e aggiuntive per € 3 mld (circa € 3,9 mld se si considerano i ristori per la cancellazione ex-lege di alcune voci d'entrata locale), mancando quindi all'appello da € 2,4 a € 5,7 mld;

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

2. in ipotesi di assenza di interventi statali, almeno il 60% delle Amministrazioni comunali dovrà fare pesanti manovre di spesa, con riduzione non solo di capacità di spesa corrente, attraverso la riduzione del perimetro dei servizi garantiti, ma anche di capacità di investimento futura per mancanza di autofinanziamento derivante dal surplus di parte corrente ed erosione degli avanzi d'amministrazione;

3. cambia la geografia della salute finanziaria dei Comuni, con squilibri potenziali a tutte le latitudini ed in particolare in Lazio, Emilia-Romagna, Molise e Toscana;

4. i Comuni turistici sono maggiormente colpiti, con riduzioni differenziali mede delle entrate fra -5 e -10 punti percentuali rispetto alla media dei Comuni italiani;

5. i Comuni più grandi soffriranno maggiormente rispetto ai Comuni più piccoli, poiché partono già da situazioni di surplus di parte corrente più ridotte e hanno una struttura delle entrate maggiormente incline allo sviluppo delle entrate proprie, pur sempre con differenze fra Centro-nord e Centro-sud;

6. i Comuni capoluogo del Centro-nord con una autonomia finanziaria elevata o dipendenti dal turismo avranno maggiori difficoltà;

7. i Comuni in procedura di riequilibrio pur osservando una flessione meno accentuata delle entrate ma partendo da una situazione di maggiore vulnerabilità degli equilibri correnti, saranno più colpiti rispetto agli altri enti, anche in considerazione della loro minore capacità di manovra sulle spese.

Ne conseguono tre grandi punti di criticità che dovranno essere affrontati con estrema cautela per sorreggere il sistema delle Autonomie locali nella ripartenza del post-Covid-19.

Su quale base saranno distribuite le risorse a ristoro? Sulle effettive perdite o anche in considerazione di altri criteri, come i fabbisogni standard e/o i risparmi di spesa già decisi dagli enti? Qualora si optasse per la seconda opzione, si intravede non solo un rischio di ingerenza nell'autonomia finanziaria e gestionale, ma anche una iniquità di trattamento che potrebbe provocare tensioni finanziarie nei Comuni finora più virtuosi, per non parlare poi delle situazioni di pre-dissesto (enti in riequilibrio) in cui i margini di manovra sono ancora più stretti.

Quali saranno gli impatti sui servizi, specie quelli di carattere fondamentale come quelli sociali, ad ulteriori nuovi ristori? Vi è ancora molta incertezza da

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

parte degli Amministratori comunali ora alle prese con le previsioni di bilancio che dovranno essere portate in Consiglio entro la fine del mese di luglio; in mancanza di risorse ulteriori, la tentazione di ridurre i servizi sarà gioco forza molto forte;

E quali saranno gli impatti sugli investimenti? Se è vero che circa un quarto degli investimenti pubblici in Italia è realizzato dai Comuni, vi è il concreto rischio che la ripartenza degli investimenti attesa per questo inizio di decennio sparisca.

Le Amministrazioni comunali sono soggette al principio di golden rule, ossia al divieto di indebitamento per spesa corrente. Dunque, per poter sorreggerle in questo delicato momento necessitano non solo di aiuti finanziari adeguati, ma anche di una distribuzione di tali aiuti che non ne snaturi la loro autonomia. Il pericolo è di compromettere il livello di governo più prossimo alla vita quotidiana dei cittadini e del sistema delle imprese”.

Tali problematiche richiedono certamente interventi *ad hoc* che non rientrano negli obiettivi del presente decreto. Tuttavia, nell’ottica propria di semplificazione, gli articoli in esame apportano alcune mitigazioni alla stringente normativa vigente in tema di iter di approvazione dei documenti contabili e di procedure di predissesto e dissesto, nonché il ripristino del potere dei sindaci di adottare provvedimenti di urgenza, (potere sospeso dal decreto-legge 19/2020).

Di carattere più ordinamentale e più latamente sorrette dalle motivazioni generali del decreto sono le disposizioni introdotte dagli **articoli 19 e 20**, con riferimento a due categorie di personale non contrattualizzato (accademici e vigili del fuoco).

Il titolo III introduce misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell’amministrazione digitale.

Questo tema è stato, di recente, trattato in più occasioni dal CNEL e da ultimo nel documento di proposte sulla semplificazione in cui esso è stato sviluppato seguendo quattro percorsi di intervento a ciascuno dei quali sono associate specifiche proposte:

- ridefinizione dei processi organizzativi interni degli uffici, degli enti e delle istituzioni, secondo modelli non più tayloristi;
- introduzione di una regolazione sull’obbligatorietà dell’identità digitale di cittadini e imprese (*digital identity e digital skill*);

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

- introduzione di una regolazione sulla titolarità e sulla gestione dei dati che confluiscono nei sistemi digitali;
- introduzione di una regolazione sui registri distribuiti (blockchain) e sulla trascrizione, a utilizzo pubblico, dei dati che la PA gestisce anche nell'interesse dell'utente (v. I quaderni del Cnel "Blockchain e politiche del lavoro").

Con riferimento all'introduzione di una regolazione sui registri distribuiti (*blockchain*) e sulla trascrizione, a utilizzo pubblico, dei dati che la PA gestisce anche nell'interesse dell'utente, ciascun elemento può essere ulteriormente declinato per casi ed esemplificazioni quali:

- interoperabilità delle banche dati, applicazione generalizzata a tutte le amministrazioni del principio *once only* con verifiche semestrali pubblicizzate (in appositi siti) sulla sua attuazione;
- rilancio degli sportelli unici per principali attività, con verifiche pubblicizzate (in appositi siti) dello stato di avanzamento;
- unificazione procedure per ammortizzatori sociali e utilizzo dei periodi per attività formative dei lavoratori.

Le misure introdotte con il presente decreto-legge recepiscono molte delle istanze volte ad un maggiore ricorso alle tecnologie dell'informazione nella PA superando ostacoli di ordine tecnico e normativo, partendo dalla identità digitale dei soggetti singoli e collettivi.

Nella redazione normativa degli articoli del Capo I si è proceduto in modo puntuale nella direzione di una maggiore coerenza di disposizioni vigenti e nel favorire l'accesso ai servizi in rete della pubblica amministrazione, nell'abrogazione di norme transitorie e nel migliore coordinamento della complessa normativa dettata dal decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217.

Le relazioni illustrativa e tecnica al decreto-legge in esame offrono un valido supporto alla valutazione complessiva di interventi che parrebbero altrimenti frammentari.

In verità si ricava un percorso sorretto da una logica che partendo dall'introduzione a pieno titolo nell'ordinamento amministrativo, delle nuove parole chiave proprie della digitalizzazione (prima fra tutte l'identità digitale), ne cura la compatibilità con gli aspetti della conservazione dei documenti informatici, della notifica degli atti della

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

PA. Con riguardo a quest'ultimo aspetto viene ripercorso integralmente, adattandolo, l'iter di notificazione, aspetto relevantissimo ai fini del contenzioso potenziale ad esso da sempre connaturato.

Sono interessati anche gli atti di natura tributaria, (**articolo 26**) e agli atti di notificazione e comunicazione telematica in materia civile, penale, amministrativa, contabile e stragiudiziale – (**articolo 28**). Ma in questi casi l'efficacia è mitigata dalla facoltatività lasciata alla decisione della PA. Peraltro, è impartita la emanazione di istruzioni, entro novanta giorni, da parte del responsabile dei sistemi informativi del Ministero della Giustizia.

Il processo di coerenza si estende all'accesso ai servizi bancari (**articolo 27**) alla materia dell'anagrafe e all'accesso da parte delle persone con disabilità.

Il Capo II interviene invece sulle infrastrutture per lo sviluppo dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e l'utilizzo del digitale nell'azione amministrativa, sia sotto il profilo della sicurezza cibernetica (anche in relazione alla diffusione dello *smart working*), sia con riferimento alla governance della digitalizzazione (ad esempio con la previsione di una nuova figura dirigenziale generale presso il Ministero dell'interno dedicata all'innovazione tecnologica per l'amministrazione generale per gli atti e procedimenti di competenza del ministero e delle prefetture (che indirettamente interessa il mondo delle autonomie locali), e sia infine sotto il profilo della condotta con l'introduzione del Codice della condotta digitale (**articolo 32**). Da questo punto di vista vanno richiamati anche l'**articolo 34**, concernente la progettazione sviluppo e realizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati, l'**articolo 35**, dedicato al consolidamento e razionalizzazione delle infrastrutture digitali del Paese, entrambi a cura della PCM e l'**articolo 38** che al comma 5 dispone che *“la posa di infrastrutture a banda ultra larga da parte degli operatori può essere effettuata con la metodologia della micro trincea attraverso l'esecuzione di uno scavo e contestuale riempimento di ridotte dimensioni - larghezza da 2,00 a 4,00 cm, con profondità regolabile da 10 cm fino a massimo 35 cm - in ambito urbano ed extraurbano, anche in prossimità del bordo stradale o sul marciapiede*).

Il Capo III completa questo percorso dettando disposizioni cogenti riguardo alla gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali ed alla disponibilità ed interoperabilità dello stesso.

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

Al riguardo il CNEL ha evidenziato con forza questo aspetto che pur regolato nell'ordinamento vigente richiede tuttavia interventi tesi a garantire la effettività della fruizione dei dati dell'Amministrazione pubblica che costituiscono un patrimonio di valore strategico e basilare per l'innovazione non solo delle procedure ma altresì dei contenuti e della qualità dell'azione.

Ed è proprio con riferimento all'obiettivo di rendere una maggiore effettività che vanno lette le disposizioni contenute negli **articoli 33 e ss.**

Il Capo I del Titolo IV è dedicato alle semplificazioni in materia di attività di impresa, sempre con riferimento alla digitalizzazione, e reca disposizioni innovative di cui si riconosce la portata semplificatoria.

Il legislatore interviene sul decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (*Codice delle comunicazioni elettroniche*) con importanti innovazioni tra cui quella riferita agli impianti temporanei di telefonia mobile strettamente connessa non solo a situazioni di emergenza ma anche di supporto all'attività con impatto turistico. In tale ambito si rileva anche una applicazione del principio *once only* con riferimento alle procedure per opere civili, scavi ed occupazione di suolo pubblico (art. 88 del citato decreto legislativo 259/2003).

Le modifiche normative interessano poi il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*) ed in particolare il potenziamento della cd. "nuova Sabatini".

Di semplificazione in senso stretto tratta l'**articolo 40** che offre una soluzione al problema dell'attendibilità del registro delle imprese e dell'albo degli enti cooperativi, attribuendo il potere di cancellazione dei soggetti in essi inclusi direttamente al conservatore, previo agevole accertamento di fatti indicativi della non operatività attuale degli stessi.

Vanno invece oltre la portata puramente semplificatoria le disposizioni di cui al successivo **articolo 41** dove è espressamente elevato al rango di "elemento essenziale dell'atto amministrativo" la indicazione codice unico di progetto degli investimenti pubblici, con la conseguenza della nullità dell'atto che ne risulti privo. L'importanza di questa norma è motivata sia dall'ambito soggettivo di applicazione che interessa tutte le PA e sia dall'ambito oggettivo riguardando atti di particolare rilevanza (atti amministrativi anche di natura regolamentare adottati dalle Amministrazioni, che dispongono il finanziamento pubblico o

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico). Con ciò attuandosi i principi di interoperabilità e unicità dell'invio dei dati.

Nell'ambito delle proposte di intervento su cui il CNEL, nel proprio documento ha registrato un'elevata adesione tra le Organizzazioni in esso rappresentate, vi è la proposta n. vi) in cui viene richiamata la necessità di migliorare gli iter che presiedono alla immissione di risorse pubbliche nel sistema economico. In proposito ha osservato il CNEL che:

Le delibere del CIPE a causa della loro rilevanza economica strategica per la finanza pubblica seguono un complesso iter procedimentale con molti attori istituzionali. Se ne producono 90 circa per anno e rivestono grande rilevanza per la vita delle imprese. Esse impiegano alcuni mesi dalla fase del perfezionamento tecnico alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Il controllo preventivo di legittimità e la conseguente registrazione assorbe spesso il termine massimo consentito per questo adempimento (30 giorni salvo integrazioni istruttorie). Proprio per la rilevanza di dette delibere andrebbe concentrato ogni sforzo che, all'esito di puntuali analisi procedurali, individui appropriate soluzioni acceleratorie delle fasi preparatorie e di integrazione dell'efficacia.

L'articolo 42 interviene sulla semplificazione delle attività del CIPE modificando il decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 (*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*) e il codice appalti (art. 216) stabilendo che le proroghe della dichiarazione di pubblica utilità e del vincolo preordinato all'esproprio in scadenza su progetti già approvati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) in base al previgente decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono approvate direttamente dal soggetto aggiudicatore.

L'articolo 44 reca un contributo utile, ancorché non risolutivo, al problema delle modeste dimensioni delle imprese italiane, una problematica drammaticamente emersa nel corso della crisi sanitaria che è alla base della scarsa resilienza delle stesse.

Lo strumento utilizzato è quello della deroga temporanea alle disposizioni del Codice civile di cui agli articoli 2368, secondo comma, secondo periodo, all'articolo 2369, terzo e settimo comma, articoli 2440,

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

2441 e 2443, allo scopo di agevolare le deliberazioni aventi ad oggetto gli aumenti di capitale anche con nuovi conferimenti.

Gli **articoli 48 e ss.** dispongono misure riservate a settori specifici (aree portuali, logistica, infrastrutture stradali e autostradali).

Il Capo II contiene norme di razionalizzazione in materia ambientale. Se oggetto di intervento sono i tempi di ottenimento delle autorizzazioni finali all'esito delle valutazioni di impatto ambientale, questo obiettivo viene perseguito non già con un "alleggerimento" dei vincoli esistenti bensì con un innalzamento del livello di dettaglio dei documenti (piani) da prodursi a corredo della domanda, nell'assunto che il maggior livello di dettaglio richiesto non costringa le autorità preposte ad attivare fasi endoprocedimentali di raccolta di informazioni mancanti e di dati da rilevare ed infine agevolando la fase di vigilanza e controllo. Questo approccio semplificatorio è poi esteso ad ambiti specifici come quello della valutazione di impatto ambientale per le sedi portuali e aeroportuali, operata attraverso il recupero e avvalimento degli effetti di valutazioni similari evitando duplicazioni e oneri di documentazione non strettamente necessari.

Sui progetti che costituiscono diretta attuazione del PNIEC 2030, la competenza al rilascio delle prescritte valutazioni di impatto e atti autorizzativi di avvio procedimentale, ad un'apposita Commissione (con mandato specifico alla Valutazione di Impatto Ambientale dei progetti per l'attuazione del PNIEC individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 2-bis dell'articolo 7-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006). Detto organismo non interferisce con la Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 152 del 2006 in quanto i due organismi operano per divisione di ambiti.

L'intento di non gravare l'esistente Commissione Tecnica con l'indotto di attività del PNIEC è condivisibile, ma la scelta della proliferazione di organi non è mai propriamente semplificatoria. Sfugge la ragione dell'esclusione della scelta di potenziare la Commissione esistente anziché crearne una nuova.

I successivi **articoli 51-55** declinano l'approccio semplificatorio tenuto con riferimento agli articoli precedenti, vale a dire un approccio fondato sulla semplificazione delle procedure autorizzative ed i relativi oneri

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

documentali, su ambiti più specifici (infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche, opere nei siti oggetto di bonifica e in quelli di interesse nazionale ed infine nelle zone economiche ambientali).

In tutti questi ambiti è evidente l'intento di ricercare "corridoi" compatibili con vincoli la cui assolutezza penalizza l'attività economica in dette aree, allo scopo di consentirla, sia pure a precise condizioni. È il caso delle opere realizzabili nei suoli rientranti nel perimetro delle aree di bonifica quando determinate porzioni di esse non siano di fatto interessate direttamente da azioni di bonifica, a condizione che dette opere o attività non interferiscano con le operazioni di bonifica sulle porzioni contaminate e non esponano i lavoratori a rischi per la salute (viene modificato in tal senso il codice dell'ambiente, introducendo l'articolo 242-ter). Analogamente si dispone per i siti di interesse nazionale.

Quanto invece alle zone economiche ambientali (enti parco), la semplificazione incide sugli aspetti della Governance e sugli iter di adozione dei piani e programmi delle zone stesse. Le relazioni della Corte dei conti in questa materia hanno in effetti da tempo rilevato la lentezza nella costituzione degli organi (anche a causa di iter che, nella relazione tecnica al presente decreto, vengono definiti "farraginosi") e nella adozione dei piani obbligatori.

Il Capo III è rubricato "semplificazioni in materia di *green economy*" ed incide essenzialmente sull'aspetto energetico, sia con riferimento alla realizzazione o ammodernamento di impianti alimentati da fonti rinnovabili, sia con riferimento ad impianti per produzione e accumulo di energia. Particolare attenzione è dedicata alla distribuzione della fonte di energia elettrica sia con riferimento alle autorizzazioni delle infrastrutture delle reti energetiche che di produzione e accumulo.

Degno di nota è l'introduzione con l'articolo 56, e con riferimento al rilascio della valutazione di impatto ambientale, del principio della valutazione "per differenza rispetto alla situazione preesistente all'intervento", in base a cui la VIA ha ad oggetto la variazione di impatto indotta dal progetto stesso rispetto alla situazione ante intervento. Vale a dire che la modificazione dell'ambiente prodotta da un'opera o impianto, diviene il nuovo paradigma per la valutazione dell'impatto della

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

modifica. È evidente che l'applicazione di questo approccio può avere conseguenze importanti per la tutela ambientale.

Lo scopo è quello della implementazione di impianti a grande impatto (eolico) che potrebbero essere portati a livelli di produzione molto più elevati qualora rinnovati nelle tecnologie oggi disponibili, ma a costo di aumenti importanti delle loro dimensioni.

L'avvio del procedimento si ottiene con una dichiarazione di inizio lavori (dichiarazione asseverata) simile alla CILA (in luogo dello strumento vigente che è più simile alla ormai superata, DIA del settore edilizio).

Altrettanto rilevante è la individuazione di tipologie di interventi per i quali resta del tutto esclusa necessità di una VIA. In relazione tecnica viene svolto un percorso argomentativo per cui tale scelta risulta coerente con la direttiva 2011/92/UE, nel testo consolidato con le modifiche apportate dalla direttiva 2014/52/UE. Gli interventi modificativi di impianti esistenti non soggetti a VIA sono anch'essi esenti.

Per tutti gli impianti di energia rinnovabile viene poi disposta una semplificazione/razionalizzazione degli iter autorizzatori fatta discendere direttamente dai nuovi impegni assunti dall'Italia con il PNIEC 2030.

L'articolo 63 (*Programma straordinario di manutenzione del territorio forestale e montano, interventi infrastrutturali irrigui e bacini di raccolta delle acque*) muove dalla considerazione delle dimensioni del patrimonio boschivo italiano (più di un terzo del territorio) gran parte del quale di recente formazione a causa dell'abbandono delle colture agricole.

Oltre all'esigenza di una utilizzazione economica di questa risorsa viene dichiarato il rischio idrogeologico ed il rischio di incendi boschivi. Ciò ha indotto il legislatore a favorire, con incentivi, una gestione forestale sostenibile, attraverso un programma straordinario di manutenzione del territorio forestale e montano.

Significativa la misura adottata al comma 4, secondo cui le risorse destinate alla realizzazione e alla manutenzione di opere infrastrutturali, anche irrigue e di bonifica idraulica, non possano essere sottoposte ad esecuzione forzata.

L'ultima disposizione sostanziale del presente decreto (**articolo 64**) ha ad oggetto le semplificazioni per il rilascio delle garanzie sui finanziamenti a favore di progetti del *green new deal*.

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

La norma realizza una sorta di “finalizzazione” del piano di investimenti previsto dalla legge di bilancio per il 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160 - commi 85-100), alla transizione energetica indotta dagli impegni nazionali nel PNIEC 2030.

Il CNEL valuta positivamente i numerosi richiami al PNIEC 2030 ed agli obiettivi ambiziosi in esso assunti e ciò in quanto il loro perseguimento, che costituisce interesse comune, non può che avvenire attivando per tempo ogni iniziativa utile e soprattutto finalizzando da subito le risorse comunque esistenti e misurare (e quindi fronteggiare al meglio) l’impatto della transizione energetica e del complesso sistema di oneri che ne derivano.

2. Conclusioni

Nel decreto-legge sono presenti diverse norme che apportano modifiche in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni al fine di favorire la rapidità dell’azione amministrativa in via temporanea. Pur comprendendo l’esigenza sottostante collegata alla crisi in corso, si sottolinea che tale scelta deve essere necessariamente accompagnata da un costante monitoraggio sull’efficacia di dette norme. Infatti, dall’analisi effettuata in seno al CNEL, emerge che talvolta le norme di accelerazione e semplificazione non sono adeguatamente implementate; ne deriva la necessità di revisioni finalizzate ad una adeguata regolamentazione a regime.

Il CNEL ritiene opportuno riprendere anche in questa sede alcune osservazioni contenute nel documento CNEL sulla semplificazione.

In particolare, si ritiene che il decreto volto alla semplificazione e all’innovazione tecnologica non può prescindere da:

A) Valorizzazione e acquisizione delle competenze necessarie da parte della PA ai fini della effettività e dell’efficacia delle misure da attuare ed implementare

Un aspetto fondamentale, una *conditio sine qua non* ai fini del successo della strategia di semplificazione dei processi amministrativi e di “digitalizzazione accelerata” riguarda il rafforzamento delle competenze del personale della PA. Il rafforzamento può avvenire attraverso: a) il potenziamento dell’organico delle PP.AA. con il reclutamento ai sensi

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

dell'art. 97 Cost. di nuove figure professionali altamente tecniche; b) la formazione continua del personale della PA anche con riferimento alle competenze digitali. La costruzione e il rafforzamento dei processi di digitalizzazione interni alle strutture organizzative, da un lato, e rivolti all'esterno ai fini di una maggiore efficacia nei rapporti tra Stato e lavoratori/cittadini e Stato e imprese, dall'altro, richiedono infatti che le Amministrazioni Pubbliche pongano come priorità nei propri processi di reclutamento l'assunzione di figure professionali coerenti con la missione di efficientamento della PA tramite la digitalizzazione. Nelle P.A. è indispensabile implementare ed orientare un ampio programma di reclutamento per l'acquisizione di personale specializzato con competenze tecniche, secondo criteri selettivi collegati a obiettive rilevazioni di carenze organiche specialistiche (es. ingegneri, architetti, statistici, economisti, analisti dei processi, informatici). Inoltre, con riferimento alla gestione di procedure complesse sono necessarie *task force* multidisciplinari di ausilio delle amministrazioni. Infine, IL CNEL sottolinea che nelle riforme che hanno interessato la struttura e le funzioni degli enti locali negli ultimi anni, sono andate perse molte professionalità che è necessario recuperare per la realizzazione di un sistema di tutela efficace dell'assetto paesaggistico, artistico e idrogeologico dei territori amministrati;

B) Interventi a breve termine e revisione dei processi

Fatto salvo specifiche iniziative legislative di semplificazione assegnate all'esame delle competenti Commissioni parlamentari (v. allegato 1³), sono necessari alcuni interventi da realizzare immediatamente e alcuni processi da rivedere. Oltre a quanto già espresso nel par. 1 con riferimento ai temi oggetto di intervento da parte del decreto, preme ribadire quanto già espresso nel documento CNEL con particolare riferimento ai seguenti punti: *iv) ridurre i tempi utili per l'esercizio dell'autotutela della PA; vii) Provvedimenti amministrativi e CCNL; viii) Codice Unico dei CCNL e allineamento delle banche dati amministrative sui rapporti di lavoro (d.d.l. CNEL 1232/2019); x) Razionalizzazione dei controlli preventivi dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); xvi) Stabilità e digitalizzazione completa delle politiche attive del lavoro; xxiv) Le competenze digitali; xxvii)*

³ Vedi allegato 1 del documento in allegato.

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

*Superamento dell'uso del contante e introduzione di un sistema di incentivi e di sanzioni*⁴;

C) Implementazione e attuazione degli strumenti già previste da norme

Pur non riguardando interventi oggetto del decreto-legge in analisi, si segnala che diversi sono gli strumenti da implementare e sviluppare previsti da precedenti provvedimenti legislativi. Si segnala che, un decisivo passo avanti nei termini della semplificazione, smaterializzazione e digitalizzazione delle relazioni tra imprese, cittadini e PA implica come preconditione essenziale una massiva diffusione delle identità digitali e delle firme digitali per imprese e lavoratori, nonché lo sviluppo di skill digitali. Queste condizioni sono di strategica importanza per la semplificazione e per l'implementazione effettiva degli strumenti, quali ad esempio il fascicolo informatico dell'impresa e del fascicolo elettronico del lavoratore (previsto dal d.lgs. 150/2015). Tanto più nel prossimo futuro, in ragione della forte rarefazione dei contatti sociali e della riconversione, dalla modalità in presenza alla modalità a distanza, di molte attività procedurali e contrattuali indispensabili per l'ordinaria attività delle imprese. In tale direzione occorre continuare a sviluppare la interoperabilità tra le banche dati esistenti e implementare gli strumenti indicati nel documento CNEL ai punti: xviii) *Cassetto digitale dell'imprenditore*; xix) *sportello Unico Doganale e dei Controlli*; xx) *Fascicolo elettronico del lavoratore e blockchain*; xxi) *Fascicolo sanitario elettronico*; xxii) *Fascicolo digitale dello studente*; xxiii) *Sistema informativo unitario dei servizi sociali*; xxv) *Gaia-X*; xxvi) *Turismo – Codificazione univoca delle strutture ricettive*.

Infine, si segnala che la transizione digitale, assieme a quella verde, rappresenta una delle condizioni preliminari ai fini di una valutazione positiva dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza per la concessione delle risorse oggetto dell'Accordo del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020.

Per tali ragioni, è necessario intervenire al più presto sia con le misure di semplificazione che di innovazione tecnologica previste dal decreto e presentare un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza che contenga un progetto di interventi per la transizione digitale con le risorse previste

⁴ Per l'illustrazione del dettaglio si invia a pag. 7 e ss. dell'allegato 1.

CNEL - CNEL - CNEL - 0001295 - Uscita - 30/07/2020 - 17:12

dal Quadro finanziario pluriennale, rafforzato da Next Generation EU.

fel