



## **Diritto Amministrativo**

Deloitte Legal – Coronavirus Legal Tips

Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 – Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto "Semplificazioni"

## Diritto Amministrativo

Nel quadro della situazione emergenziale dovuta alla pandemia del virus Covid-19, e con l'obiettivo incentivare la ripresa della Nazione dalla crisi economica, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, il [decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020, cd. "Decreto Semplificazioni"](#) (di seguito "**Decreto**"), recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".

Con il Decreto appena varato sono state introdotte disposizioni con un forte impatto sul diritto amministrativo.

In particolare risultano particolarmente rilevanti le disposizioni in materia di:

- **Contratti pubblici;**
- **Edilizia e di ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici;**
- **Procedimenti amministrativi;**
- **Responsabilità erariale;**
- **Ambiente e Green Economy.**

### **Disposizioni in materia di Contratti Pubblici**

Il Capo I, Titolo I, del Decreto Semplificazione è dedicato interamente ai contratti pubblici, prevedendo una serie di **disposizione transitorie** per le procedure indette fino al **31 luglio 2021**, in deroga al Codice dei Contratti pubblici.

Con il c.d. "Decreto semplificazioni" sono state apportate variazioni e deroghe relativamente a quanto previsto dagli artt. 35 e 36 del D.Lgs. n. 50/2016, rispettivamente contratti pubblici sopra soglia e sotto soglia.

In particolare, sono state **rideterminati gli importi relativi ai contratti sotto soglia**, alle relative modalità di affidamento e al numero degli operatori economici da consultare,.

**L'art. 1, c. 2 del Decreto** detta una disciplina transitoria per le procedure di affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, **di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 del Codice dei Contratti pubblici**, in deroga a quanto previsto dagli artt. 36, c. 2 e 157, c. 2 del D.Lgs. n. 50/2016, prevedendo, in particolare, che le Stazioni Appaltanti operino tramite:

- a) **affidamento diretto** per i lavori, servizi e forniture di **importo inferiore a 150.000,00 €**, e comunque, **per servizi e forniture nei limiti delle soglie** di cui al citato art. 35;
- b) **procedura negoziata, senza bando**, di cui all'art. 63 del D.Lgs. n. 50/2016 con la consultazione di:
- almeno **cinque operatori economici**, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una differenziazione territoriale degli invitati, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, **per l'affidamento di servizi e forniture di importo pari o superiore a 150.000 euro e fino alle soglie comunitarie**;
  - almeno **cinque operatori economici**, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una differenziazione territoriale degli invitati, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, **per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro**;
  - almeno **dieci operatori economici**, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una differenziazione territoriale degli invitati, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, **per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a un milione di euro**;
  - almeno **quindici operatori economici**, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una differenziazione territoriale degli invitati, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, **per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie comunitarie**.

Il comma 3 dell'articolo in esame prevede che gli affidamenti diretti possono essere realizzati tramite determina a contrarre o atto equivalente che contenga gli elementi descritti all'articolo 32, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016. Nello stesso comma è anche precisato che per gli affidamenti mediante le procedure negoziate di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo in esame le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono, a loro scelta, all'aggiudicazione dei relativi appalti, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso. Nel caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, la stazione appaltante esclude automaticamente dalla gara le offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 97, commi 2,

2-bis e 2-ter, del Codice dei Contratti pubblici, anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque.

Inoltre, è previsto, al comma 1 dell'articolo in esame, che salvo i casi in cui la procedura sia sospesa per effetto di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, **l'aggiudicazione ovvero 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 in specifici casi. Il mancato rispetto dei termini, la tardiva stipula del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del RUP per danno erariale, ovvero, in caso di ritardo imputabile all'operatore economico, è causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento. Il comma 4 dell'art. 1 del Decreto, invece, prevede che le stazioni appaltanti non richiedono le garanzie provvisorie di cui all'articolo 93 D.Lgs. n. 50/2016, salvo che, in considerazione della tipologia e specificità della singola procedura, ricorrano particolari esigenze che giustifichino tale richiesta: in tal caso la garanzia ha un ammontare dimezzato rispetto a quello previsto dal medesimo articolo 93.

Infine, il comma 5 specifica che le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle procedure per l'affidamento dei servizi di organizzazione, gestione e svolgimento delle prove dei concorsi pubblici di cui agli articoli 247 e 249 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, fino all'importo di 750.000,00 euro, previsto alla lettera d), comma 1, dell'articolo 35 D.Lgs. n. 50/2016.

**L'art. 2 del Decreto** detta una disciplina transitoria per le **procedure di gara di importo superiore alle soglie di cui all'art. 35 del Codice dei Contratti pubblici**, prevedendo, al **comma 2**, che le stazioni appaltanti procedano all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, **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**, per i settori ordinari, e di cui agli articoli 123 e 124, per i settori speciali, del D.Lgs. n. 50/2016, con i termini ridotti, per ragioni di urgenza. Allo stesso tempo, il **comma 3** dell'articolo in esame prevede la **possibilità** per le stazioni appaltanti **di utilizzare, nella misura strettamente necessaria, la procedura negoziata di cui all'articolo 63** del Codice dei Contratti pubblici, per i settori ordinari, **e di cui all'articolo 125**, per i settori speciali, **quando per ragioni di estrema urgenza** derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia 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 possono essere rispettati**.

In dette circostanze e in specifici settori indicati nel decreto (quali l'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, le infrastrutture per la sicurezza pubblica, i trasporti e le infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, ivi compresi gli interventi inseriti nei contratti di programma ANAS-Mit 2016-2020 e RFI-Mit 2017 - 2021 e relativi aggiornamenti, nonché gli interventi funzionali alla realizzazione della transizione energetica, e per i contratti relativi o collegati ad essi) le stazioni appaltanti operano, per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, e per l'esecuzione dei relativi contratti, in **deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del Codice dei Contratti pubblici e delle disposizioni in materia di subappalto.**

Gli atti delle stazioni appaltanti adottati ai sensi del presente articolo sono pubblicati e aggiornati sui rispettivi siti istituzionali, nella sezione «Amministrazione trasparente» e sono soggetti alla disciplina di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

Inoltre, l'articolo in esame prevede che **l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avvenga entro sei mesi**. Il mancato rispetto di tale termine, i ritardi nella stipulazione del contratto e quelli nell'avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del RUP per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dello stesso dalla procedura o di risoluzione del contratto.

Il successivo **art. 3 del Decreto** prevede l'applicabilità della **procedura d'urgenza per il rilascio della certificazione antimafia**, nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e pagamenti da parte di pubbliche amministrazioni, qualora il rilascio della documentazione non sia immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati di cui all'articolo 96 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, con revoca del beneficio o dell'agevolazione attribuita al privato nel caso in cui la documentazione successivamente pervenuta accerti la sussistenza di una delle cause interdittive ai sensi della disciplina antimafia.

Inoltre, viene disposto l'inserimento nel c.d. Codice Antimafia dell'art 89-*bis*, il quale prevede la facoltà del Ministero dell'Interno di sottoscrivere protocolli o intese per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, anche con imprese di rilevanza strategica per l'economia nazionale nonché con associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali, predisponendo apposite

modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, nonché individuando le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l'attivazione degli obblighi previsti dai protocolli medesimi.

**L'art. 4 del Decreto** prevede una serie di disposizioni relative alla conclusione del contratto di appalto e alla proposizione di ricorsi giurisdizionali.

Nel dettaglio, viene **modificato il comma 8 dell'art. 32 del Codice dei Contratti** pubblici prevedendo che la stipulazione del contratto di appalto o di concessione **deve** avere luogo entro i successivi sessanta giorni dall'aggiudicazione. Inoltre, la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto deve essere motivata con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto e viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto. **Non costituisce giustificazione adeguata per la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto la pendenza di un ricorso giurisdizionale**, nel cui ambito non sia stata disposta o inibita la stipulazione del contratto, ad eccezione del termine di 35 giorni successivo all'aggiudicazione (c.d. *stand-still* sostanziale) e del termine di 20 giorni successivo alla proposizione di un ricorso con istanza cautelare (c.d. *stand-still* processuale).

Da un punto di vista processuale, in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui agli articoli 1 e 2 del Decreto Semplificazione, in sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure, ai sensi dell'art. 125, c. 2 del c.p.a.

In caso di impugnazione degli atti delle procedure di affidamento relative ad interventi necessari per il superamento della fase emergenziale, trova applicazione l'articolo 125 del codice del processo amministrativo, *i.e.* al di fuori dei casi espressamente previsti dagli artt. 121 e 123 del c.p.a., la sospensione o l'annullamento dell'aggiudicazione non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente.

Infine, viene modificato il c. 9 dell'art. 120 c.p.a. nella parte in cui si prevede la riduzione del termine a 15 giorni decorrenti dalla data dell'udienza di discussione per la pubblicazione della sentenza, fatta salva l'ipotesi in cui, per la complessità della motivazione, venga pubblicato entro il suddetto termine solamente il dispositivo della sentenza.

**L'art. 5 del Decreto Semplificazione** individua le **ipotesi tassative** in cui può essere disposta la **sospensione, volontaria o coattiva, dell'esecuzione di lavori** diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del D.Lgs. n. 50/2016, anche se già iniziati.

Nel dettaglio:

- 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, nonché 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.

Inoltre, al comma 4 dell'articolo in esame, è previsto che in caso impossibilità nella prosecuzione dei lavori, per qualsiasi motivo, ivi inclusi insolvenza o crisi dell'impresa, la stazione appaltante "dichiara senza indugio", previo parere del Collegio Consultivo Tecnico, la risoluzione del contratto e provvede all'esecuzione attraverso quattro alternative:

1. esecuzione diretta anche tramite convenzione con società pubbliche;
2. scorrimento graduatoria rispettando condizioni appalto solo se tecnicamente possibile;
3. indizione di una nuova gara per il completamento;
4. proposta di nomina di un commissario straordinario.

**L'art. 6 del Decreto** prevede l'obbligatoria costituzione del **Collegio Consultivo Tecnico** presso la stazione appaltante per appalti di valore superiore alle soglie comunitarie di cui all'art. 35 del Codice dei Contratti pubblici.

In particolare, per l'esecuzione dei contratti stipulati successivamente all'entrata in vigore del Decreto Semplificazione il Collegio deve essere costituito prima dell'esecuzione del contratto o al massimo entro dieci giorni da tale data; mentre, per i contratti la cui esecuzione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del Decreto, il Collegio Consultivo Tecnico deve essere nominato entro il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto Semplificazione.

Il Collegio, composto da tre componenti, o cinque in caso di motivata complessità dell'opera e di eterogeneità delle professionalità richieste, dotati di esperienza e qualificazione professionale adeguata alla tipologia dell'opera, oltre a svolgere alcuni rilevanti compiti in tema di sospensione e modifica delle prestazioni, svolge la funzione di assistenza per la rapida

risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso.

**L'art. 7 del Decreto** prevede, l'istituzione del "**Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche**" a favore delle stazioni appaltanti al fine di garantire la regolare e tempestiva prosecuzione dell'esecuzioni delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del d D.Lgs. n. 50/2016.

Le stazioni appaltanti possono fare richiesta di accesso al Fondo quando, sulla base dell'aggiornamento del cronoprogramma finanziario dell'opera, risulti, per l'esercizio in corso, un fabbisogno finanziario aggiuntivo non prevedibile rispetto alle risorse disponibili per la regolare e tempestiva prosecuzione dei lavori.

Le modalità operative di accesso ed utilizzo del Fondo, con i relativi criteri di assegnazione delle risorse, sono individuate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente Decreto.

**L'art. 8 del Decreto Semplificazione**, al comma 1, prevede una serie di misure volte alla semplificazione delle procedure di gare in corso di espletamento, quali:

- è sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza;
- le stazioni appaltanti possono prevedere, a pena di esclusione dalla procedura, l'obbligo per l'operatore economico di procedere alla visita dei luoghi, nonché alla consultazione sul posto dei documenti di gara e relativi allegati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 79, comma 2, del Codice dei Contratti pubblici, esclusivamente laddove detto adempimento sia strettamente indispensabile in ragione della tipologia, del contenuto o della complessità dell'appalto da affidare;
- in relazione alle procedure ordinarie, si applicano le riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza di cui agli artt. 60, c. 3, 61, c. 6, 62, c. 5 e 74, commi 2 e 3, del Codice dei Contratti pubblici. Nella motivazione del provvedimento che dispone la riduzione dei termini non è necessario dar conto delle ragioni di urgenza, che si considerano comunque sussistenti;
- le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture possono essere avviate anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione già adottati, a condizione che entro trenta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del Decreto si provveda ad un aggiornamento in conseguenza degli effetti dell'emergenza COVID-19.

Il comma 4, invece, detta alcune disposizioni per quanto riguarda gli appalti in corso di esecuzione. In particolare, il direttore lavori deve emettere uno stato di avanzamento lavori



entro quindici giorni dall'entrata in vigore del Decreto e certificato di pagamento entro i successivi cinque giorni. Inoltre, i pagamenti devono essere effettuati entro quindici giorni dall'emissione del suddetto certificato. Devono essere riconosciuti alle imprese gli extra-costi di sicurezza legati all'emergenza sanitaria. Si specifica che la mancata esecuzione delle opere a causa del rispetto delle norme anti-Covid non costituisce circostanza imputabile all'esecutore dell'appalto.

Il successivo comma 5, dell'articolo in esame, prevede rilevanti modifiche al Codice dei Contratti pubblici, nel dettaglio:

- è previsto l'inserimento del comma 3 *bis* all'art. 38 del Codice dei Contratti pubblici, introducendo alcune novità per l'iscrizione all'albo delle stazioni appaltanti qualificate e delle centrali di committenza. In particolare, tra i requisiti viene prevista la disponibilità di una piattaforma telematica per la gestione delle gare ed è eliminata la necessità di un sistema di qualità certificato;
- in materia di cause di esclusione ex art. 80, D.Lgs. n. 50/2016, viene prevista l'eliminazione della possibilità che un concorrente venga escluso a causa dell'irregolarità commessa da un subappaltatore ed è introdotta la possibilità di escludere un operatore per violazioni non definitivamente accertate, se il mancato pagamento costituisce un'irregolarità grave;
- in materia di Project Financing è riconosciuta la possibilità per le imprese di presentare delle proposte anche su progetti già presenti negli strumenti di programmazione delle Pubblica Amministrazione.

Il Comma 7, dell'art. 8 del Decreto, introduce una serie di modificazioni all'articolo 1 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, prevedendo, nel dettaglio:

- viene disposta la proroga di un anno fino al 31 dicembre 2021 del termine del c.d. Decreto Legge Sblocca-cantieri (D.L. n. 32/2019), il quale sospende l'obbligo di servirsi di centrali di committenza, il divieto di appalto integrato e l'entrata in vigore dell'albo dei commissari di gara gestito dall'Anac. Di conseguenza viene spostata di un anno, al 30 novembre 2021, la relazione del Governo al parlamento sugli effetti della sospensione;
- viene disposta la proroga al 31 dicembre 2021, nei settori ordinari, la possibilità di esaminare le offerte prima dei requisiti prevista per i settori speciali
- viene innalzata da 50 a 100 milioni di euro l'importo delle opere statali sul cui progetto è previsto il parere del Consiglio Superiore dei lavori Pubblici, mentre, per importi

compresi tra 50 e 100 milioni ad esprimere il parere sarà il Comitato Tecnico amministrativi presso i Provveditorati interregionali. Sotto i 50 milioni (limite attuale innalzato temporaneamente a 75 milioni dal Decreto Legge Sblocca-cantieri) non è prevista la richiesta di alcun parere.

Inoltre, il comma 8 dell'articolo in esame prevede che il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, fino alla scadenza dello stato di emergenza, procede, nell'ambito dei poteri conferitigli e con le modalità previste dall'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, all'acquisizione e distribuzione delle apparecchiature e dei dispositivi di protezione individuale, nonché di ogni necessario bene strumentale, compresi gli arredi scolastici, utile a garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2020-2021, nonché a contenere e contrastare l'eventuale emergenza nelle istituzioni scolastiche statali.

Il successivo comma 10 prevede che, per la selezione del contraente ovvero la stipula del contratto non trovano applicazione le disposizioni relative alla proroga oltre la data del 31 luglio 2020 della validità dei documenti unici di regolarità contributiva (DURC) in scadenza tra il 31 gennaio 2020 ed il 31 luglio 2020, prevista dall'articolo 103, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020.

Infine, il comma 11 dell'art. 8 del Decreto, introduce delle modifiche al decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, prevedendo che entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione venga adotta, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la disciplina esecutiva, attuativa e integrativa delle disposizioni concernenti gli appalti nel settore militare.

Infine, **l'art. 9 del Decreto** dispone delle modifiche all'art. 4 del decreto – legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55 dirette a modificare la disciplina dei Commissari speciali.

In particolare, è previsto che l'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 del territorio, per la cui realizzazione o completamento si rende necessario la nomina di uno o più Commissari straordinari, spetta al presidente del Consiglio dei Ministri con uno o più decreti , da adottare entro il 31 dicembre 2020, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Inoltre, per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

## **Disposizioni in materia di Edilizia e ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici**

**Il Decreto Semplificazione** prevede una serie di disposizioni volte a semplificare i procedimenti in materia di edilizia e urbanistica.

In particolare, sono previste **all'art. 10**, c. 1, una serie di modifiche al Testo Unico in materia Edilizia, prevedendo per gli **interventi di demolizione e ricostruzione** di edifici, la realizzazione degli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti, sebbene nelle zone omogenee A, detti interventi sono consentiti esclusivamente nell'ambito di piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatte salve le previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti.

Inoltre, viene modificata la definizione di **interventi di manutenzione straordinaria**, da intendersi quali le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Sono ricomprese all'interno della categoria degli interventi di manutenzione straordinaria 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;

Per quanto concerne, invece, gli **interventi di ristrutturazione edilizia**, l'articolo in esame annovera tra questi anche gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, per la realizzazione delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per

l'efficientamento energetico. In particolare, l'intervento può prevedere, altresì, incrementi di volumetria anche 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 decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, 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

Inoltre, per gli interventi di rigenerazione urbana, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, viene prevista una **riduzione del contributo di costruzione** in misura non inferiore al 20 % rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali, ferma restando la facoltà dei comuni di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso;

Ulteriore modifica al Testo Unico in materia Edilizia riguarda la procedura per il rilascio del permesso di costruire prevedendo: in particolare, fatti salvi gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, **un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento** e dell'avvenuta formazione del silenzio assenso, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego.

Il comma in esame, inoltre, aggiunge al Testo Unico dell'Edilizia l'art. 34-*bis*, volto a disciplinare le c.d. **Tolleranze costruttive**.

Il successivo comma 4 prevede la **proroga di tre anni dei i termini di inizio e di ultimazione dei lavori** di cui all'articolo 15 del D.P.R 380/2001, come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati. La medesima proroga si applica alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine ai sensi degli articoli 22 e 23 del Testo Unico in materia di Edilizia

**L'art. 11**, inoltre, prevede che le disposizioni del Decreto trovino applicazione per le **gestioni commissariali in corso finalizzate alla ricostruzione e al sostegno delle aree colpite da eventi sismici** verificatisi sul territorio nazionale, senza pregiudizio dei poteri e delle deroghe già previsti dalla legislazione vigente.

Invero, il Commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, nei comuni colpiti

dal sisma del 2016, individua con propria ordinanza e comunica al Presidente del Consiglio dei Ministri gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità.

Per il coordinamento e la realizzazione degli interventi e delle opere di cui al presente articolo, il Commissario straordinario può nominare fino a due sub-commissari, nonché individuare il soggetto attuatore competente, che agisce sulla base delle ordinanze commissariali di cui al presente comma.

## **Disposizioni in materia di Procedimenti amministrativi**

Il Capo I, Titolo II del Decreto Semplificazione è dedicato interamente alla semplificazione del procedimento amministrativo, prevedendo, in primo luogo, delle modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel dettaglio, **l'art. 12, c. 1, del Decreto** prevede che **le amministrazioni devono misurare la durata effettiva dei procedimenti di maggiore impatto** per cittadini e imprese sulla base dei criteri per la misurazione dei tempi individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

Inoltre, il comma in esame prevede **l'inefficacia di tutti i provvedimenti adottati dall'amministrazione al di fuori dei termini previsti in materia di Conferenza dei servizi e in materia di SCIA** (anche in ipotesi di termini dimidiati per la c.d. SCIA edilizia), **fatto salvo il potere di annullamento d'ufficio** ai sensi dell'articolo 21-nonies, qualora nei ricorrano i presupposti e le condizioni.

Un'ulteriore rilevante modifica alla legge sul procedimento amministrativo, prevista sempre al comma 1 dell'art. 11 del Decreto, dispone che in caso di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato ai sensi **dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990** il **termine di conclusione del procedimento si sospende e non viene interrotto**. Inoltre, in caso di successivo annullamento in giudizio del provvedimento negativo adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato.

Connessa alla modifica del sopracitato art. 10-bis è la previsione che il **comma 2 dell'art. 21-octies della legge n. 241/1990** (a mente del quale *"non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato"*) **non trova applicazione nelle ipotesi di violazione delle previsioni sul preavviso di diniego**.

Anche all'articolo 16 della legge sul procedimento amministrativo vengo disposte delle modifiche volte ad accelerare l'adozione dei provvedimenti, prevedendo che l'amministrazione proceda indipendentemente dall'espressione del parere degli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni, se questo non venga reso nei termini.

Sono introdotte, infine, misure di semplificazione per favorire la partecipazione di cittadini e imprese al procedimento amministrativo telematico: si afferma il principio generale che le pubbliche amministrazioni agiscono mediante strumenti informatici e telematici sia nei rapporti interni che nei rapporti con i privati.

**L'art. 13 del Decreto**, invece, prevede che **fino al 31 dicembre 2021**, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 241/1990, le amministrazioni procedenti possono decidere di adottare lo strumento della **conferenza di servizi semplificata** di cui all'articolo 14-*bis* della medesima legge, **secondo una tempistica più breve rispetto a quanto attualmente prescritto** per il rilascio delle determinazioni di competenza da parte delle amministrazioni partecipanti.

**Il successivo art. 14 del Decreto Semplificazione** prevede una serie di disposizioni volte a disincentivare l'introduzione di nuovi oneri regolatori, disponendo che per gli atti normativi statali, il costo conseguente dall'introduzione di nuovi oneri regolatori, esclusi quelli che costituiscono livelli minimi per l'attuazione della regolazione europea, è qualificato come onere fiscalmente detraibile qualora non sia contestualmente compensato con una riduzione stimata di oneri di pari valore, ferma restando la necessità della previa quantificazione delle minori entrate e della individuazione di un'adeguata copertura finanziaria con norma di rango primario.

**L'art. 15 del Decreto** dispone l'adozione, anche per gli anni 2020- 2023, dell'Agenda per la Semplificazione condivisa tra Regioni ed Enti locali: viene prevista, in particolare, una ricognizione delle procedure al fine di tipizzare e individuare le attività soggette ad autorizzazione, giustificate da motivi imperativi di interesse generale, e le attività soggette ai regimi giuridici di cui agli articoli 19, 19 bis e 20 della legge n. 241/1990, nonché quelle soggette a mero obbligo di comunicazione.

L'articolo in esame, inoltre, dispone l'adozione di una modulistica standardizzata per cittadini e imprese, adottata d'intesa con le Regioni e gli Enti Locali, generalizzando una positiva esperienza già realizzata per le attività edilizie, artigianali e commerciali

Il successivo **articolo 16** prevede una serie di disposizioni per facilitare l'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero nel referendum confermativo del testo di legge costituzionale

recante "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari".

**L'art. 17 del Decreto Semplificazione** è dedicato alla stabilità finanziaria degli enti locali, prevedendo una serie di proroghe ai termini previsti dal Testo Unico sugli Enti Locali, in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid 19.

**L'art. 18 del Decreto**, invece, dispone l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, il quale prevedeva che i sindaci non erano legittimati ad adottare ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza sanitaria da pandemia Covid-19 in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti previsti dal succitato decreto.

### **Disposizioni in materia di Responsabilità erariale**

**L'art. 21 del Decreto Semplificazione** introduce una rilevante modifica, benché transitoria in quanto riferita solamente ai fatti commessi dall'entrata in vigore del Decreto legge e fino al 31 luglio 2021, alla disciplina della c.d. Responsabilità erariale.

In particolare, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità (di cui all'art. 1 della legge n. 20/94) è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta attiva del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. Al contrario, in caso di condotta omissiva ovvero di inerzia l'elemento soggettivo richiesto è la colpa grave.

Contestualmente, **l'art. 22 del Decreto** introduce una nuova forma di controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale: in particolare, l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale.

## Contatti

### Francesco Paolo Bello

Partner | Head of Public and Administrative Law

[fbello@deloitte.it](mailto:fbello@deloitte.it)

### Emanuele Bottazzi

Senior Associate

[ebottazzi@deloitte.it](mailto:ebottazzi@deloitte.it)

### Andrea Talivo

Senior Associate

[atalivo@deloitte.it](mailto:atalivo@deloitte.it)



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Legal means the Legal practice of Deloitte Touche Tohmatsu Limited member firms or their affiliates that provide legal services. For legal and regulatory reasons, not all member firms provide legal services. In Italy the legal practice is named Deloitte Legal – Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata a socio unico.

This document contains general information only, which may not necessarily be comprehensive, true, accurate or up-to-date. The content of this document must not be regarded to as complete and by no means is it aimed at rendering any legal or professional advice or service. In this respect, we invite you to contact us for further enquiries before adopting any decision or action capable of affecting the finances or the business of any entity. Under no circumstance shall Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms or their related entities be held as liable for the damages suffered by third parties due to actions taken or omitted on the basis of this document, or due to inappropriate reliance however placed on it.