



PRIMA NOTA SUL DECRETO-LEGGE 31 MAGGIO 2021 N. 77 “GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RILANCIO E RESILIENZA E PRIME MISURE DI RAFFORZAMENTO DELLE STRUTTURE AMMINISTRATIVE E DI ACCELERAZIONE E SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE” (C.D. DL SEMPLIFICAZIONI 2021)

PREMESSA

Il decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2021 n. 129 e recante “*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*” è suddiviso nelle seguenti parti:

- 1) Governance per il PNRR
 - 1.1 Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR
 - 1.2 Poteri sostitutivi
- 2) Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa
 - 2.1 Transizione ecologica e velocizzazione del procedimento ambientale e paesaggistico
 - 2.2 Transizione digitale
 - 2.3 Procedura speciale per alcuni progetti PNRR
 - 2.4 Contratti pubblici
 - 2.5 Semplificazioni in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno
 - 2.6 Modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241
 - 2.7 Ulteriori misure di rafforzamento della capacità amministrativa

Per quel che riguarda le misure di semplificazione, il decreto definisce un impianto normativo che potremmo definire prevalentemente “settoriale”: si concentra cioè su semplificazioni di singoli procedimenti relativi a investimenti in determinati ambiti d’intervento quali quelli delle fonti rinnovabili, dell’efficientamento energetico, dell’economia circolare, mezzogiorno, edilizia scolastica, transizione digitale e acquisti informatici mentre pochi sono gli interventi di semplificazione sull’ordinaria disciplina del procedimento amministrativo, della conferenza dei servizi o dell’attuale disciplina delle procedure in materia di autorizzazioni paesaggistiche, edilizia e rigenerazione urbana che Anci invece aveva proposto e che avrebbero richiesto maggiore incisività semplificatoria.

L'analisi dell'impianto normativo, ad una prima complessiva lettura del decreto, può dunque sintetizzarsi nei seguenti assi fondamentali:

1. forte *governance* centralistica;
2. rafforzamento delle strutture centrali per le autorizzazioni che diventano uniche e rese obbligatoriamente in sede di conferenza di servizi con tempi ridotti pressoché per tutti gli ambiti di intervento degli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR;
3. potenziamento del potere sostitutivo gerarchico e commissariamento in tutte le procedure;
4. proroga delle norme di semplificazione in materia di appalti già introdotte con il DL n. 32 (sbloccantieri) nel 2019 prima e con il DL 76/2020 poi e individuazione di altri criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti;
5. rafforzamento della disciplina del silenzio assenso nelle singole procedure.

Si rileva, infine, che nel testo è quasi assente ogni proposta avanzata dall'ANCI in tema di semplificazione per gli investimenti di rigenerazione urbana, fatta eccezione per la semplificazione dello strumento dell'ecobonus di cui si dirà in seguito.

Al fine dunque di fornire un primo orientamento operativo a Comuni e Città Metropolitane, si riporta di seguito un'analisi sintetica dei principali contenuti d'interesse del decreto cui seguiranno specifici approfondimenti tematici.

1. GOVERNANCE PER IL PNRR (ARTT. 1-16)

Cabina di regia (art. 2)

Viene istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una **Cabina di Regia per il PNRR** presieduta dal Presidente del Consiglio a cui partecipano i Ministri in ragione delle tematiche affrontate. Alla Cabina di Regia sono assegnati specifici compiti di coordinamento generale e di monitoraggio sullo stato di avanzamento. A differenza delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti di Regione, non è prevista alcuna forma di partecipazione esplicita delle associazioni di rappresentanza dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. Supporta l'attività della Cabina di Regia una Segreteria tecnica istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione.

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

Al fine di assicurare un costante dialogo con le parti sociali, viene istituito un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. Al Tavolo partecipano i rappresentanti dei diversi livelli di governo centrale e territoriale e dei rispettivi organismi associativi, i rappresentanti delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile.

Monitoraggio e rendicontazione del PNRR (Art. 6)

Il decreto istituisce presso il MEF-RGS, il Servizio centrale per il PNRR con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR.

Attuazione degli interventi del PNRR (Art.9)

Per quanto riguarda l'attuazione degli interventi del PNRR, il decreto dispone, in via generale, che alla realizzazione operativa degli interventi provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della titolarità degli interventi previsti nel PNRR. È previsto, inoltre, che le Amministrazioni possano, mediante apposite convenzioni, avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate ai sensi dell'art 38 del Codice dei contratti.

Rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti (Art. 11)

Al fine di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'attività di approvvigionamento e garantire una rapida attuazione delle progettualità del PNRR e degli altri interventi ad esso collegati, il decreto assegna a Consip SPA il compito di mettere a disposizione delle PA specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico.

Poteri sostitutivi, Superamento del dissenso, Procedure finanziarie (Artt. 12-15)

Il decreto, infine, disciplina l'esercizio di uno specifico potere sostitutivo, attivabile da parte del Presidente del Consiglio su proposta della Cabina di regia ovvero del Ministro competente, nei confronti del soggetto attuatore con la fissazione di un termine a provvedere e in caso di perdurante inerzia il Consiglio dei Ministri individua l'ente o il commissario ad acta a cui viene assegnato il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari o provvedere all'esecuzione dei progetti.

È poi previsto il superamento del dissenso, diniego, opposizione, su proposta della Segreteria tecnica da parte del Presidente del Consiglio e la previsione dell'applicazione della normativa del PNRR anche all'utilizzo delle risorse del cd. Piano complementare.

2. TRANSIZIONE ECOLOGICA (Artt. 17-37)

Commissione tecnica VIA per i progetti PNRR-PNIEC e Valutazione di Impatto Ambientale (Art. 17-28)

Per la realizzazione e l'attuazione dei progetti PNRR in termini di transizione ecologica e velocizzazione del procedimento ambientale e paesaggistico, il decreto:

- ✓ istituisce la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC¹, posta alle dipendenze funzionali del Ministero della transizione ecologica e formata da 40 componenti, che svolgerà l'attività istruttoria in parallelo con quella consultiva gestita dalla competente direzione generale del Ministero per la Transizione ecologica. È da rilevare che il

¹ Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 di cui al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018

decreto prevede poteri sostitutivi affidati sulla base della L. n. 241/90 in caso di inerzia della Commissione o del direttore generale del Mite che firma il parere.

- ✓ ridefinisce, riducendoli, i tempi dell'intero procedimento per la Valutazione di Impatto Ambientale.

Soprintendenza speciale per il PNRR e ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR (Art. 29)

Il decreto istituisce, presso il Ministero della Cultura, la Soprintendenza Speciale per il PNRR. Tale organismo svolge funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici interessati dagli interventi previsti dal PNRR che siano sottoposti a VIA statale o che rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero. L'attività istruttoria sarà a carico delle attuali Soprintendenze ai beni archeologici alle belle arti e al paesaggio, ma in caso di necessità e per assicurare la tempestiva attuazione dei progetti, può intervenire esercitando nei confronti delle Soprintendenze poteri di avocazione e sostituzione.

La struttura sarà operativa fino al 31 dicembre 2026.

Superbonus 110% (Art. 33)

Si tratta di una norma fortemente richiesta dall'ANCI che rende molto più agevole accedere alla misura.

Il decreto prevede che i lavori di ristrutturazione agevolati al 110% - a meno che non comportino demolizione e ricostruzione - potranno essere realizzati con la sola Comunicazione di inizio lavori asseverata (cd Cila). Non dovrà più essere presentato "lo stato legittimo", ovvero la documentazione, rilasciata da un tecnico abilitato, in cui risulti la regolarità dell'immobile e l'assenza di violazioni urbanistiche. Ciò, tuttavia, solo ai fini dell'agevolazione fiscale.

Il decreto infatti precisa che "resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento". Pertanto, eventuali abusi potranno comunque essere segnalati e puniti, ma non sarà il tecnico a doverli accertare preventivamente.

Si segnala come nell'ultima versione del decreto sia stata inspiegabilmente stralciata la possibilità per le società di gestione degli alberghi e delle pensioni di usufruire del superbonus come da proposta dell'ANCI.

La norma, inoltre, prevede che la decadenza del beneficio fiscale previsto dall'articolo 49 del DPR n. 380/2001 opera esclusivamente nei seguenti casi:

- a) mancata presentazione della CILA;
- b) interventi realizzati in difformità dalla CILA;
- c) assenza dell'attestazione dei dati di cui al secondo periodo;
- d) non corrispondenza al vero delle attestazioni ai sensi del comma 14. Resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento.

Infine, si sottolinea che l'ANCI sta già lavorando con il Dipartimento della Funzione Pubblica per adeguare il modello CILA al nuovo regime previsto dal decreto per il Superbonus di cui daremo notizia tempestivamente.

3. TRANSIZIONE DIGITALE (Artt. 38-41)

Piattaforma notifiche digitali (Art. 38)

Le modifiche introdotte perseguono l'obiettivo di individuare il cittadino o l'impresa a cui si rivolge la notifica, anche in mancanza dell'elezione di una PEC per la comunicazione con la PA. In questo caso il gestore Poste italiane potrà inviare un avviso di cortesia in ragione dell'avviso di ricevimento, all'email ordinaria o al cellulare, se disponibili, ovvero utilizzare il canale analogico di raccomandata con ricevuta di ritorno, avendo l'obbligo di verificare eventuali indirizzi alternativi verificandoli sull'Anagrafe nazionale (ANPR) o sul Registro delle imprese. Analogamente l'Avviso di cortesia può essere reso disponibile attraverso la AppIO. Decorso un certo periodo di tempo, la comunicazione si intende comunque notificata e resta in capo al cittadino/impresa dimostrare che non è stato raggiunto né telematicamente né fisicamente per motivi non imputabili alla sua volontà.

Tale disposizione rappresenta un vantaggio per l'amministrazione comunale poiché la piattaforma garantirà certezza di notifica. Il cittadino sarà di fatto "obbligato" ad eleggere un domicilio digitale

Modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) (Art.39)

Domicilio digitale

- ✓ Viene di fatto reso obbligatorio il possesso di un domicilio digitale, se non eletto volontariamente, verrà attribuito dagli organismi preposti.
- ✓ Viene chiarita la possibilità di poter utilizzare un domicilio digitale speciale, ovvero, ad esempio, comunicare il domicilio digitale del proprio avvocato per le comunicazioni relative ad un determinato procedimento.

Certificati e comunicazioni digitali

- ✓ Per favorire la circolazione di certificati e comunicazioni on-line viene sancito che la firma autografa sulle copie analogiche può essere sostituita con l'apposizione a mezzo stampa del responsabile pro-tempore

Sistema di Gestione delle Deleghe

- ✓ Si introduce un sistema di gestione delle deleghe per consentire, ad esempio agli anziani o alle persone disabili, in situazione di divario digitale, culturale o infrastrutturale, di far accedere un proprio delegato dotato di SPID o CIE ai servizi di loro competenza. La delega può essere conferita on-line tramite SPID, CIE o CNS ovvero tramite sportello ed è valevole anche per i servizi analogici. La realizzazione è affidata alla responsabilità della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale che si avvale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

La realizzazione è conseguente all'approvazione del relativo progetto in ambito PNRR.

ANPR

- ✓ Le modifiche introdotte sono necessarie alla realizzazione delle nuove funzionalità dell'ANPR rivolte ai cittadini (richiesta certificati, cambio di residenza, ecc.) che lo stesso può richiedere direttamente tramite portale ANPR, previa autenticazione tramite SPID e CIE.
- ✓ I certificati rilasciati al cittadino per il tramite del portale ANPR direttamente dal Ministero dell'Interno sono esenti da imposta di bollo per il 2021.
- ✓ L'archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile renderà disponibile ai Comuni le funzionalità per l'utilizzo dello stesso e sarà implementato progressivamente, ma non è più prevista una previsione temporale definita.
- ✓ I Comuni potranno consentire la fruizione dei dati anagrafici agli aventi diritto tramite la Piattaforma Digitale Nazionale Dati e non più previo convenzionamento.
- ✓ L'ANPR viene integrata anche con le liste elettorali detenute dai Comuni, con dati suddivisi per sezione elettorale.
- ✓ Il portale ANPR offrirà servizi, oltre che alle PPAA, anche ai gestori di pubblici servizi e ai privati.

Circolazione dei dati tra pubbliche amministrazioni

- ✓ Vengono rafforzate tutte le previsioni che impongono alle Pubbliche Amministrazioni detentrici di dati di renderli disponibili e accessibili gratuitamente a tutti gli aventi diritto, a pena di sanzioni amministrative e pecuniarie.
- ✓ Il ruolo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati come hub di tutti i dati pubblici viene rafforzato; in tal senso vengono eliminati gli Accordi Quadro tra Amministrazioni per la fruizione dei dati, assolvendo la PDND al compito di "punto di accesso istituzionale a tutti i dati pubblici". A tale riguardo fin dalla sua realizzazione conterrà i dati di tutte le banche dati di interesse nazionale, come ampliate dal presente provvedimento.
- ✓ Sono aggiunte quali banche dati di interesse nazionale e quindi sottoposte a maggiore vigilanza rispetto all'accessibilità obbligatoria e gratuita dei dati, l'archivio nazionale dei veicoli e l'anagrafe degli abilitati alla guida; il sistema informativo che gestisce i titolari di diritti basati sull'ISEE; l'ANNCSU: archivio delle strade e numerici civici; INAD: l'elenco dei domicili digitali delle persone fisiche e dei professionisti non iscritti in albi.
- ✓ L'obbligo di adesione ed adeguamento delle interfacce tramite API alla PDND per tutte le PPAA viene stabilito dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato all'Innovazione tecnologica ultimati i test volti a stabilire il corretto funzionamento della Piattaforma.
- ✓ Fino alla realizzazione della PDND e alla data fissata dal PdCM, la circolazione dei dati tra PPAA avviene attraverso la sottoscrizione di Accordi quadro, accordi di fruizione o autorizzazione.

Sia gli interventi all'ANPR, sia quelli alla PDND sono a valere sulle risorse del PNRR e quindi subordinati all'approvazione del Consiglio dell'Unione Europea, eccezion fatta per la copertura dell'esenzione dal bollo per i certificati rilasciati dall'ANPR per il 2021, la cui copertura, stimata in 22,8 milioni di euro, è garantita con la riduzione

corrispondente dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1 comma 34 della Legge 178/2020

Violazione degli obblighi di transizione digitale

- ✓ Viene attribuito all'AGID il potere di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio degli obblighi in materia di transizione al digitale di tutte le PPAA. In caso di violazione, di ritardo, inesatto o non veritiero adempimento, scaduti tutti i termini fissati per porvi rimedio, le PA sono soggette ad una sanzione amministrativa che varia da 10.000 a 100.000 euro, a seconda della gravità dell'inadempienza. La violazione rileva altresì ai fini della misurazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare.
- ✓ Nel caso degli enti locali, si arriva all'intervento sostitutivo da parte dello Stato, con nomina di un commissario ad acta, a seguito dello scadere dei tempi per porvi rimedio e dei diversi solleciti previsti.
- ✓ I proventi dal regime sanzionatorio vengono destinati per il 50% all'AGID e per il 50% al Fondo per l'Innovazione Tecnologica.
- ✓ Il Difensore Civico, qualora accerti la fondatezza della segnalazione, lo fa presente al Direttore dell'AGID affinché venga applicato il regime previsto per la violazione degli obblighi di transizione digitale

Autorizzazioni per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica (Art. 40)

Vengono introdotte una serie di norme che vanno ad incidere sul procedimento per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, sia fisse che mobili. In particolare, si interviene sugli artt. 86, 87 e 88 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (D-lgs 259/2003).

Le novità più rilevanti:

- ✓ Il dimezzamento – da 180 a 90 giorni – dei tempi massimi previsti per l'adozione delle decisioni da parte delle autorità competenti alla gestione del suolo pubblico (art. 86 d. lgs n. 259/2003)
- ✓ L'obbligatorietà, da parte dell'amministrazione competente (nei casi di specie in larga maggioranza il Comune) a convocare una conferenza di servizi ogni qual volta l'installazione dell'infrastruttura sia subordinata all'acquisizione di uno o più provvedimenti, determinazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di concessione, autorizzazione o assenso, comunque denominati, di competenza di diverse amministrazioni o enti, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici (commi 6, 7, 8 e 9 artt. 87 e 88 d. lgs n. 259/2003)
- ✓ L'adozione del silenzio assenso – in mancanza di una comunicazione della determinazione decisoria da parte dell'autorità competente e solo nel caso in cui non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali - alla conferenza dei servizi per la realizzazione di infrastrutture a banda ultra larga fissa e mobile, decorsi i 90 giorni dalla data di presentazione dell'istanza (comma 9 art. 87 d. lgs n. 259/2003)

- ✓ L'utilizzo obbligatorio della microtrincea, qualora lo richieda l'operatore di telecomunicazioni, per la posa di fibra ottica, anche in deroga ai regolamenti comunali.
- ✓ La previsione dell'utilizzo della semplice comunicazione per l'installazione di apparati di trasmissione su infrastrutture per impianti radioelettrici preesistenti o di modifica delle caratteristiche trasmissive (art. 87-bis d. lgs n. 259/2003), nonché per le variazioni non sostanziali del impianti (art. 87-ter d. lgs n.259/2003), esonerando gli operatori dalle autorizzazioni di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio, purché gli stessi interventi comportino aumenti delle altezze non superiori a 1,5 metri e aumenti della superficie di sagoma non superiori a 1,5 metri quadrati.

In generale, e alla luce della rilevanza che l'infrastrutturazione digitale riveste per il Paese e degli investimenti previsti nel PNRR, l'impianto generale di semplificazione appare condivisibile, al netto di alcune criticità operative – di seguito riportate - che l'ANCI ha già segnalato nelle interlocuzioni avute, nelle scorse settimane, con le strutture di Governo e che potrebbero paradossalmente complicare l'operatività sul campo:

- l'obbligatorietà della conferenza dei servizi rischia, soprattutto per i procedimenti in cui l'autorità competente è un piccolo Comune, di complicare la situazione in assenza di un supporto a questi Enti;
- l'utilizzo della microtrincea in deroga ai regolamenti comunali può generare, in fase applicativa, criticità nella gestione delle strade in termini di sicurezza e ripristini, qualora il suo utilizzo non venga preventivamente e adeguatamente concordato con l'ente locale.

Si segnala, infine, che non sono state prese in considerazione alcune proposte di modifica agli artt. 87-bis, 87-ter e 87-quater del d. lgs n. 259/2003, definite in collaborazione fra ANCI e Regioni e presentate in sede tecnica al Dipartimento innovazione tecnologica e transizione digitale e al DFP, che miravano ad armonizzare il procedimento amministrativo definito dal CCE con quello della l. 241/1990, in modo da consentire maggiore certezza interpretativa agli uffici comunali e agli operatori TLC stessi.

4. NORME DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI (Artt. 47-56)

Il decreto in esame introduce numerose misure di semplificazione in materia di contratti pubblici. Si riportano di seguito, sinteticamente, le più significative di carattere generale e, a seguire, le proroghe del DL n. 76/2020 e del DL n. 32/2019.

- ✓ Adozione di misure per favorire e promuovere l'occupazione giovanile e la parità di genere. In particolare, il decreto stabilisce che **le stazioni appaltanti prevedano nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, fino ai trentasei anni, e donne.** Le modalità e i criteri applicativi di tali misure potranno essere definiti da specifiche Linee guida del Presidente del Consiglio dei Ministri

ovvero dei Ministri o delle autorità delegate per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili, di concerto con il MIT e il Ministero del lavoro. (Art. 47). Si evidenzia che il comma 4 dell'articolo 47 potrà dar luogo a difficoltà di interpretazione in quanto richiede l'inserimento come "*requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta*" i criteri sopra richiamati, requisiti che, in teoria, non potrebbero coesistere tra loro.

- ✓ Accoglimento di una proposta dell'ANCI al fine di consentire – sempre per tutti gli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR - il ricorso **all'appalto integrato (in deroga all'articolo 59 del Codice dei Contratti)** sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara, con **conferenza di servizi obbligatoria**. (Art. 48, c.5)
- ✓ **Accelerazione** sui tempi della stipulazione del contratto con previsione anche di potere sostitutivo nei casi di inerzia del RUP. (art. 12, art. 50, c. 2, art. 61, c.1)
- ✓ **Disapplicazione** della norma del Codice appalti che prevede la **condizione sospensiva** nei contratti in attesa dei controlli e delle verifiche cui sono tenute le stazioni appaltanti. (Art. 50, c. 3)
- ✓ Previsione nel bando di gara del **premio di accelerazione** qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine indicato. (Art. 50, c. 4)
- ✓ Incremento del valore delle **penali** dovute per ritardato adempimento e del limite massimo elevato al 20 per cento dell'ammontare netto contrattuale. (Art. 50, c.4)
- ✓ Possibilità di ricorrere sempre alla **procedura negoziata** senza pubblicazione del bando di gara ed indipendentemente dal valore dell'appalto in tutti i casi in cui ci sia urgenza di procedere per cause imprevedibili. (Art. 48, c. 3)
- ✓ In caso di impugnazione di atti relativi alle procedure di affidamento si applica l'articolo 125 del codice del processo amministrativo per cui si limita fortemente il **potere di sospensiva del giudice** e nel caso di annullamento non viene inficiato il contratto già stipulato con diritto eventualmente al solo risarcimento del danno per equivalente del ricorrente (proposta ANCI). (Art. 48, c. 4)
- ✓ **Punteggi premiali** nel bando per l'uso nella progettazione di metodi e strumenti elettronici specifici (cd. **BIM** ossia *Building Information Modeling*) (Art. 48, c.6)
- ✓ **Subappalto** (Art. 49). Dalla data di entrata in vigore del decreto:
 - fino al 31 ottobre 2021, in deroga alle norme in vigore che prevedono un limite del 30 per cento, il subappalto non può superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. Sono comunque vietate l'integrale cessione del contratto di appalto e l'affidamento a terzi della integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni che ne sono oggetto, così come l'esecuzione prevalente delle lavorazioni ad alta intensità di manodopera. Infine, il subappaltatore deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione degli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro;
 - dal 1° novembre 2021, viene rimosso ogni limite quantitativo al subappalto, ma le stazioni appaltanti indicheranno nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni che devono essere eseguite obbligatoriamente a cura dell'aggiudicatario in ragione della loro specificità. Inoltre, le stesse dovranno indicare le opere per le quali è necessario rafforzare il controllo

delle attività di cantiere e dei luoghi di lavoro e garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori e prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nelle white list o nell'anagrafe antimafia; il contraente principale e il subappaltatore sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante.

Le amministrazioni competenti, inoltre:

a) assicurano la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di cui all'articolo 81 del Codice degli Appalti;

b) adottano il documento relativo alla congruità dell'incidenza della manodopera, di cui all'articolo 105, comma 16, del Codice degli Appalti e all'articolo 8, comma 10 - bis, del DL, n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla L., n. 120/2020;

c) adottano, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in commento, il regolamento di cui all'articolo 91, comma 7, del d. lgs. n. 159/2011 (Codice delle leggi antimafia).

✓ **Appalti informatici** (Art. 53, c. 1, 3, 4)

Deroghe molto ampie al codice appalti per gli acquisti informatici che incontrano l'unico limite delle normative antimafia.

In particolare, vengono introdotte semplificazioni per gli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR:

- Ferme restando le soglie fissate dall'art. 35 del Codice degli appalti e dal DL 16 luglio 2020 n. 76, art. 1, comma 2, lettera a) per l'affidamento diretto, le stazioni appaltanti possono ricorrere all'uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara di cui all'art. 63 del Codice degli Appalti, per acquisti di beni e servizi informatici, in particolare basati sulla tecnologia cloud, nonché servizi di connettività, finanziati in tutto o in parte con i fondi del PNRR, la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2026 anche ove ricorra il caso che la rapida obsolescenza tecnologica delle soluzioni disponibili non consenta il ricorso ad altra procedura di affidamento.
- Nel caso delle suddette fattispecie di approvvigionamento, ritenute strategiche per la realizzazione degli obiettivi del PNRR, il ruolo di Agid quale organismo che rilascia pareri tecnici, obbligatori e vincolanti, sugli elementi essenziali delle procedure di gara concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati viene svolto dalla struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.
- I pareri suddetti possono contenere prescrizioni obbligatorie e vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici relative alle modalità organizzative e alle tempistiche di svolgimento delle procedure di affidamento, necessarie al rispetto dei tempi previsti per la realizzazione dei progetti PNRR.

✓ **Trasparenza e pubblicità degli appalti** (art. 53, c. 5)

Il decreto legge in esame interviene anche sui principi in materia di trasparenza disciplinati dall'articolo 29 del Codice dei contratti. In particolare, viene stabilito che:

- tutte le informazioni relative alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione ed esecuzione delle opere saranno gestite e

trasmesse alla banca dati dei contratti pubblici dell'ANAC attraverso l'impiego di piattaforme informatiche interoperabili;

- le commissioni giudicatrici effettueranno la propria attività utilizzando, di norma, le piattaforme e gli strumenti informatici;
- la banca dati degli operatori economici è accorpata alla Banca dati dei contratti pubblici e verrà gestita da ANAC.
- all'interno della nuova banca dati, verrà istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico, nel quale saranno conservati tutti i dati e le informazioni necessarie ai fini della partecipazione alle procedure di gara.

Si rileva che le modifiche introdotte al citato articolo 29 comporteranno un appesantimento e un aggravio dei compiti e delle attività a cui sono tenute le amministrazioni.

5. PROROGHE DI NORME GIÀ CONTENUTE NEL DL 76/2020 CONVERTITO IN LEGGE N. 120/2020. (Art. 51)

Come richiesto anche dall'ANCI, il decreto in esame dispone proroghe alle norme del DL 76/2020.

Proroga al 30 giugno 2023:

Sotto soglia:

- a) efficacia delle norme di semplificazione previste nella legge 120/2020 in materia di affidamenti diretti e procedure negoziate sottosoglia ed esonero polizze fideiussorie estese a tutte le determine o atti di avvio del procedimento adottate entro il **30 giugno 2023**;
- b) gli affidamenti diretti di servizi e forniture (compresi servizi di ingegneria e architettura) sono consentiti **fino a 139mila euro**;
- c) **procedura negoziata senza bando di gara** per lavori di importo pari e superiore a 150mila euro e fino a 1 milione di euro ovvero per servizi e forniture di importo pari o superiore a 139 mila euro e fino alla soglia comunitaria **con previa consultazione** di almeno 5 operatori se esistenti ovvero **di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alla soglia comunitaria (5.350 milioni di euro)**.

N.B.: Per le procedure negoziate è prevista la possibilità di scegliere tra il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed il prezzo più basso con esclusione automatica delle offerte anomale.

Sopra soglia:

- a) estesa l'efficacia delle deroghe in materia di termini e procedure di aggiudicazione anche per gli appalti sopra soglia fino al **30 giugno 2023**.

Significativa la proroga delle deroghe per gli appalti relativi all'edilizia scolastica, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria che consentono di

procedere in deroga ad ogni disposizione di legge fatta eccezione quella penale.

6. PROROGHE NORME SBLOCCANTIERI (Art. 52)

Prorogate, fino al 30 giugno 2023, alcune “sospensioni” e modifiche del Codice degli appalti già contenute nel decreto legge n. 32/2019, convertito in Legge n. 55/2019, c.d. “Sbloccantieri”.

In particolare, **fino al 30 giugno 2023** si prevede:

- ✓ la sospensione del divieto di appalto integrato per ogni tipologia di opera;
- ✓ la sospensione dell’obbligo di avvalersi dell’Albo dei Commissari costituito presso ANAC;
- ✓ la sospensione per tutti i Comuni non Capoluogo dell’obbligo di aggregazione per l’affidamento degli acquisti di servizi, forniture e lavori **ma limitatamente alle procedure non afferenti gli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNNR nonché dalle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui all’articolo 1 del decreto legge 6 maggio 2021, n. 59.**

L’interpretazione letterale della norma in commento che recita: “*Nelle more della disciplina ad assicurare la riduzione ed il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNNR e PNC, i Comuni non capoluogo di Provincia procedono all’acquisizione di forniture, servizi e lavori, **oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le Unioni di Comuni, le Province, le città metropolitane e i Comuni capoluogo di Province***”, fa sì che a decorrere dall’entrata in vigore del decreto in commento, i Comuni non capoluogo procedano ai suddetti affidamenti attraverso le seguenti modalità:

- a)** Centrali di committenza e Soggetti aggregatori;
- b)** Unioni di Comuni, Consorzi e Associazioni;
- c)** Province e Città Metropolitane;
- d)** Comuni Capoluogo di Provincia.

L’Associazione ha già sottolineato come tale disposizione comprima l’autonomia organizzativa dei Comuni non capoluogo ma si evidenzia, tuttavia, come nella versione finale del decreto vi sia una sostanziale salvaguardia delle forme aggregative già esistenti e un’estensione ai Comuni Capoluogo delle modalità organizzative cui poter ricorrere per gli affidamenti.

- ✓ la sospensione dell’obbligo di indicare la terna dei subappaltatori in fase di gara;
- ✓ la possibilità di affidare lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria con un livello semplificato di progettazione definitiva;
- ✓ la possibilità di inversione procedimentale anche nei settori ordinari con apertura delle offerte economiche prima della verifica della idoneità;

- ✓ la possibilità, per i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione, di poter avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione.
Su quest'ultimo punto si ricorda anche la vigenza del comma 5 dell'articolo 1 del dl 32/2019 convertito in legge n. 55/2019 che consente anche di avviare l'affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo.

7. MODIFICHE ALLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241

Potere sostitutivo (Art. 61)

Con una modifica all'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, si prevede che il Responsabile del potere sostitutivo, individuato dall'organo di governo dell'Amministrazione, può essere un soggetto o anche un'unità organizzativa cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia;

Per quanto riguarda l'attivazione del potere sostitutivo, nella formulazione vigente della L. 241/1990 decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento il potere sostitutivo si attiva su richiesta del privato; per effetto delle modifiche proposte nella bozza dei provvedimenti in commento il responsabile o l'unità organizzativa, decorso il termine, esercita il potere sostitutivo d'ufficio o su richiesta dell'interessato.

Silenzio assenso (Art. 62)

La disciplina del silenzio assenso nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi di cui all'art. 20 viene confermata e rafforzata con la previsione per cui, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare in via telematica, un'attestazione dell'intervenuto accoglimento della domanda. Decorso inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del DPR 445/2000.

Autotutela (Art. 63)

È possibile l'annullamento d'ufficio in autotutela fino a 12 mesi (non più 18) dall'efficacia del provvedimento.