



A.S. 1883 – DL 76/2020 “Semplificazioni”

Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale

DOCUMENTO

Audizione in videoconferenza
Commissioni Affari Costituzionali e Lavori Pubblici
Senato della Repubblica

Roma, 28 luglio 2020

Premessa

Il Disegno di Legge in esame cosiddetto "Semplificazioni" ha lo scopo di introdurre misure volte a ridurre procedure ripetitive e ridondanti e accelerare i procedimenti così da assicurare, nel pieno rispetto dei principi di legalità, un percorso efficiente e rapido per gli investimenti pubblici.

Si tratta di offrire alla pubblica amministrazione e alle imprese un nuovo quadro coerente di norme che consentano di utilizzare a pieno e al meglio tutte le risorse che saranno messe a disposizione per l'indispensabile spinta agli investimenti pubblici, strategicamente cruciale per la fase di ripresa del Paese.

Un obiettivo che come Unione delle Province d'Italia non solo condividiamo, ma sosteniamo convintamente, nella certezza che solo attraverso un grande impulso alla messa a terra di cantieri e opere in tutto il Paese sarà possibile uscire dalla grave crisi economica che colpisce piccole e grandi imprese.

Questo Disegno di Legge, inoltre, assume oggi un valore ancor più strategico, poiché costituirà il quadro normativo entro cui saranno utilizzate le risorse del Recovery fund.

E' indubbio infatti che i due aspetti, risorse e semplificazioni, debbano procedere di pari passo, o ne risulterebbe inficiato il risultato.

L'UPI pone grande aspettativa su questi temi, poiché le Province, sul cui futuro assetto è da poco stato insediato un tavolo di revisione della Legge 56/14 presso il Ministero dell'Interno, si candidano ad assumere il ruolo di enti per la semplificazione, gli investimenti e la progettazione sul territorio.

Per questo l'UPI ha avanzato al Governo la richiesta di destinare una parte consistente del Recovery Fund riservato agli investimenti, per un Piano delle Opere pubbliche di modernizzazione e messa in sicurezza dei 130 mila chilometri di rete viaria provinciale e dei 7.400 edifici delle scuole secondarie superiori.

Si tratta di riservare a questo Piano, che consentirebbe l'apertura di migliaia di piccoli e medi cantieri in tutto il Paese, con effetti immediati sull'economia locale e nazionale e sulla salute delle imprese, almeno 4 miliardi per il triennio 2020- 2022.

A tal proposito appare significativo sottolineare che, secondo quanto risulta dalla Banca Dati Siope del Ministero dell'Economia, nel raffronto tra il **primo semestre del 2019** e il primo semestre del **2020** mentre la **spesa corrente** delle Province è scesa del **- 29%**, la **spesa in conto capitale** è **cresciuta** del **+14%**.

Nonostante i bilanci fragili e la carenza di personale, le Province stanno dunque continuando a consolidarsi nel loro ruolo di istituzione per gli investimenti locali.

1. Il Disegno di Legge: valutazione complessive e proposte

L'analisi dell'UPI del Disegno di legge in esame che portiamo all'attenzione del Parlamento si focalizza sulle norme di semplificazione in materia di contratti pubblici, che nel complesso consideriamo positive e di rilievo per le Province.

Infatti, le disposizioni introdotte vanno nella direzione giusta, soprattutto in merito alla semplificazione delle procedure di affidamento per gli appalti sopra e sottosoglia.

Inoltre, il Ddl interviene semplificando le procedure sia per quanto attiene la programmazione sia rispetto alle fasi di progettazione degli interventi.

Occorre però chiarire alcuni aspetti, su cui l'UPI ha definito puntuali proposte emendative, che di seguito sono riassunte.

- La **durata delle norme** di deroga e semplificazione, che viene definita per soli 12 mesi (che, considerando i tempi di approvazione del DDL, saranno anche meno) segna un orizzonte troppo ristretto, soprattutto alla luce delle nuove risorse garantite dal Recovery fund. E' opportuno assicurare ad enti ed imprese di potere contare su semplificazioni e deroghe almeno **fino al 31-12-2022**.
- Per le stesse motivazioni, le **norme sull'appalto integrato** devono essere estese al 31 12 2022.
- Si propone di **sostituire la previsione di presunta responsabilità** erariale del RUP con il riferimento alla corresponsione dell'incentivo di cui all'art.113 del Dlgs.50/2016, per il ritardo nella stipulazione del contratto, anche perché i tempi del procedimento non sono nella disponibilità del RUP.
- Si propone di **estendere anche agli appalti sottosoglia la norma prevista all'art. 2 comma 4** che dispone che le Stazioni Appaltanti operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.
- Occorre **eliminare il principio di rotazione**, che irrigidisce molto l'operatività soprattutto nei piccoli enti, rischiando di penalizzare la buona riuscita delle opere.
- Occorre intervenire sulla la mancata **qualificazione e valorizzazione delle Stazioni Uniche appaltanti provinciali e metropolitane**, che devono invece essere inserite nell'elenco di diritto delle stazioni appaltanti qualificate per favorire il ricorso a queste strutture da parte dei Comuni e degli enti locali del loro territorio.

- Occorre **rafforzare le strutture e del personale delle Province (e delle Città metropolitane)** per consolidare questi enti nel ruolo di istituzioni della progettazione, programmazione e realizzazione degli investimenti, anche a supporto delle altre istituzioni nazionali e locali.
- Occorre sopperire alla mancata previsione di **estendere anche alle piccole opere**, quelle sotto soglia, **la possibilità di accedere al fondo per le maggiori spese** causate dall'emergenza COVID previsto all'art. 7.

Nonostante l'emergenza sanitaria, infatti, le Province hanno continuato ad investire, sia sulle opere urgenti (nel pieno della crisi) che su quelle programmate, non appena è stato possibile riprendere a pieno regime. In questo momento inoltre tutte le Province sono impegnate ad appaltare piccole opere di edilizia leggera indispensabili per la riapertura delle scuole secondarie superiori.

Le **norme per la sicurezza dei cantieri**, comprese quelle individuate dai protocolli bilaterali siglati sia con il Ministero delle infrastrutture che con il Ministero dell'istruzione, comportano l'aumento della spesa per ogni opera, che possiamo indicativamente individuare in un **range tra il 20% e il 30% in più**. Queste spese devono essere coperte, o **riducono il totale già scarso a disposizione degli enti per gli investimenti**.

- Occorre inoltre introdurre la possibilità di consentire **una deroga al principio di copertura finanziaria e di impegno di spesa contenuto nel decreto legislativo n. 118/2011**, per permettere di **creare in ogni Ente locale un "parco progetti"** pronto all'utilizzo nel caso in cui vengano assegnate specifiche risorse per investimenti.

Questo principio contabile ha finora determinato una scarsa propensione alla progettazione, esterna o interna, a causa della incertezza della copertura finanziaria dell'opera cui si riferisce. Se l'intento dell'intero impianto normativo è quello di dare impulso e slancio repentino agli investimenti sul territorio, **occorre allora dare la possibilità agli enti locali di arricchire il più possibile la quantità e qualità del livello di progettazione degli investimenti infrastrutturali**, permettendo loro così di **avviare subito i cantieri** nel momento in cui viene prevista una specifica, quanto non programmabile a priori, posta finanziaria.

2. Ulteriori questioni

➤ Le norme procedurali

In linea generale esprimiamo un **parere positivo rispetto alle norme contenute nella sezione riservata ai procedimenti.**

Le norme infatti introducono sia una **semplificazione procedimentale** che organizzativa, accogliendo la proposta avanzata da UPI di dare rilievo al ruolo dell'Assemblea dei Sindaci.

Positive poi le norme sulla **responsabilità erariale**, che alleggeriscono il carico già gravoso di responsabilità dei dipendenti pubblici impegnati nelle strutture, mantenendo una salda cornice di controllo della legalità.

➤ Digitale

Rispetto a questa sezione rileviamo **alcune criticità** a partire dalla sovrapposizione di Banche dati - che si sommano alle tante già esistenti e che costringono gli enti ad una continua ripetizione di inserimento di informazioni, spesso ripetitive e ridondanti, su piattaforme tra loro non dialoganti - alla mancata introduzione della semplificazione organizzativa a livello decentrato.

E' **del tutto assente**, inoltre, la promozione della **digitalizzazione della PA**, sia dal punto di vista organizzativo che delle professionalità necessarie dal introdurre nel sistema.

➤ Personale

Riteniamo che anche attraverso questo strumento normativo, poiché si pone l'obiettivo di favorire la ripresa degli investimenti, si debbano individuare **percorsi di qualificazione degli Enti locali**, attraverso la previsione della valorizzazione e implementazione del personale specializzato.

Si tratta di favorire, attraverso l'introduzione di nuove figure professionali e la conseguente riorganizzazione degli enti, i processi di consolidamento delle Province (e delle Città metropolitane) **quali Centri di competenza per la progettazione e gli investimenti.**

➤ Ambiente

Il Disegno di legge introduce alcune importanti semplificazioni, ma non **agevola o valorizza a pieno il ruolo degli enti locali nella promozione della Green Economy.** Occorre ripensare lo sviluppo sostenibile attraverso la valorizzazione degli **"ecosistemi locali"** nei quali tutti gli attori istituzionali (Province, Città Metropolitane, Comuni, Prefetture, Camere di commercio) programmano la crescita e si coordinano per assicurare alle forze economiche e sociali, alle comunità e ai territori, un raccordo saldo con Regione, Stato ed Unione Europea, così da promuovere l'utilizzo più efficiente di tutte le opportunità.