



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 10 - 2020

DDL 733/A stralcio I Comm.

“Disposizioni per l’accelerazione delle procedure autorizzatorie e di spesa e della realizzazione di interventi infrastrutturali urgenti”

NOTA DI LETTURA

XVII Legislatura – 6 maggio 2020



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

NOTA DI LETTURA

Il disegno di legge all'esame della I Commissione legislativa interviene nell'importante materia della semplificazione e dello snellimento dei procedimenti amministrativi, al fine di consentire procedure rapide ed efficienti in grado di rispondere alle esigenze di sostegno alla ripresa economica a seguito della grave crisi verificatasi a causa del diffondersi della pandemia Covid 19.

L'emergenza sanitaria, infatti, ha causato il blocco della gran parte delle attività produttive e commerciali, determinando la necessità di prevedere misure straordinarie per rilanciare immediatamente ed efficacemente l'economia al termine dell'emergenza pandemica.

L'emergenza sanitaria in atto ha avuto, infatti, un impatto di pesante recessione per le economie mondiali, nazionali e regionali, impatto di cui anche l'ordinamento giuridico ha dovuto tener conto con il fiorire di interventi normativi ai vari livelli di fonte (da quello comunitario, a quello statale e infine a quello regionale e comunale) che hanno modificato, almeno per il periodo emergenziale, il quadro ed il contesto di riferimento.

Ci si riferisce in proposito, ad esempio, alla recente normativa comunitaria di modifica del regime e delle procedure in tema di aiuti di Stato, a quella dettata in materia di flessibilità dei Fondi strutturali ed alle misure emanate dalle Istituzioni europee in ragione della crisi sanitaria ed economica conseguente alla pandemia da COVID 19, nonché alle altre iniziative adottate dalla Commissione europea, sia nella Comunicazione COM (2020) 143 final, del 2 aprile 2020, che soprattutto nella Comunicazione COM (2020) 138 final, del 2 aprile 2020 relative alla flessibilità dell'utilizzo dei fondi della politica di coesione. In ordine a tale tematica si richiamano i documenti n. 9, 9 – *bis* e 9–*ter* del 2020 del Servizio studi relativi al disegno di legge di stabilità regionale per il triennio 2020-2022 (ddl 733).

Sul tema, inoltre, si segnala la Comunicazione della Commissione "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici

nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19 (2020/C 108 I/01)” che ha introdotto una serie di deroghe alle procedure di evidenza pubblica *“per acquistare il più rapidamente possibile beni e servizi direttamente collegati alla crisi della Covid-19”*.

In campo nazionale, soltanto a titolo esemplificativo, si richiamano le misure previste nel decreto cosiddetto “Cura Italia” e fra queste la proroga della validità di certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, nonché delle segnalazioni certificate di inizio attività, di agibilità, delle autorizzazioni paesaggistiche e delle autorizzazioni ambientali comunque denominate (articolo 103 del cosiddetto decreto Cura Italia D.L. 17-3-2020 n. 18, convertito con modificazioni in legge 24 aprile 2020. n. 27). Il suddetto articolo prevede inoltre la sospensione “dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data” per il periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 ed il 15 aprile 2020, sospensione che si applica, ad eccezione dei casi per cui il medesimo articolo 103 prevede l’esclusione, a tutti i procedimenti amministrativi e, dunque, anche alle procedure di appalto o di concessione disciplinate dal decreto legislativo 30 aprile 2016, n. 50. Ciò ferma restando l’adozione da parte della P. A. di ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati.

In tale contesto va, quindi, inquadrata la proposta normativa in esame, riguardante materia nella quale, come si dirà più diffusamente in seguito, la giurisprudenza costituzionale ha recentemente ammesso la possibilità di margini di intervento delle

Regioni *in melius* rispetto ai livelli garantiti dalla legislazione nazionale, sia pur con i distinguo ed i limiti che saranno di seguito delineati e tenendo conto della necessità di un bilanciamento tra l'esigenza della conclusione in tempi certi e celeri dei procedimenti amministrativi, da un lato, e dall'altro dell'opportunità di garantire la sostenibilità dei tempi e dei contenuti dell'azione amministrativa e di assicurarne il buon andamento nonché di tutelare i diversi interessi in gioco.

Di seguito brevi note a commento, comma per comma, del disegno di legge.

Il comma 1 del ddl in esame prevede il dimezzamento dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi rispetto a quelli già previsti dalla legge regionale n. 7 del 2019.

La legge regionale citata contiene già una riduzione rispetto ai termini previsti dalla legge 241 del 1990: e infatti, mentre il termine generale di 30 giorni è uguale sia nella normativa statale che in quella regionale, la l.r. 7/2019 abbrevia da 90 a 60 giorni i termini che le amministrazioni competenti possono stabilire per la conclusione dei procedimenti dalle stesse individuati (articolo 2, comma 3 l. 241/1990 e articolo 2 comma 3 l.r. 7/2019).

La l.r. 7/2019 ha abbreviato altresì da 180 a 150 giorni il termine massimo per la conclusione del procedimento che le amministrazioni possono elevare *“tenuto conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento”*.

Tali riduzioni dei termini previste dalla legge regionale citata non sono state oggetto di impugnativa governativa.

Il comma 1 prevede che *“i tempi di conclusione del procedimento di cui all'articolo 2, commi 2, 3, 4 e 6, all'articolo 18, comma 1, lett. b) e c) ed all'articolo 19, comma 2 della legge regionale 21 maggio 2019, n.7 sono ridotti della metà, con arrotondamento all'unità superiore in caso di giorni dispari, ove non diversamente disposto da norme inderogabili di legge.”*

La Corte Costituzionale (da ultimo con la sent. 246/2018) ha considerato ammissibile l'intervento del legislatore regionale *in melius* in materia di procedimento amministrativo che apporti modifiche in senso migliorativo in

termini di semplicità, snellezza o speditezza ma ha al contempo circoscritto l'ambito di manovra regionale, che deve muoversi puntualmente, individuando i procedimenti o i settori in cui si vuole apportare un'ulteriore semplificazione rispetto alla normativa nazionale.

I parametri di cui tener conto sono la durata ragionevole dell'*iter* deliberativo e semplificazione (anche mediante abbreviazione di termini ed eliminazione di singoli momenti procedurali), e, dall'altro lato, la completezza dell'istruttoria (anche con riferimento alla necessaria considerazione degli interessi "sensibili" ovvero quelli volti alla tutela del paesaggio, della salute, e altri indicati nell'articolo 19, comma 2 della l. 241/1990).

Ciò che emerge dalla giurisprudenza costituzionale, segnatamente dalla pronuncia indicata, è il **favore per la semplificazione che tuttavia va bilanciata con tutti gli altri interessi in gioco**, fra i quali oltre quelli della PA e del privato coinvolti nel procedimento, la possibile presenza di controinteressati in posizioni antagoniste che, secondo la Corte, deve essere sempre tenuta presente, nonché la tutela di "**interessi sensibili**, quali quelli ambientali, paesaggistico-territoriali, dei beni culturali e della salute dei cittadini, (art. 18, comma 2 lett. b) e c) e art. 19 comma 2 della l.r. 7/2019), che espressamente la giurisprudenza della Corte ha dichiarato "non sacrificabili in nome dell'esigenza di semplificazione". Diversamente, la normativa regionale potrebbe incorrere in censure ai sensi dell'art. 117, lett. m) Cost.,

Un dimezzamento "*tout court*" potrebbe pertanto non apparire rispettoso dei parametri costituzionali prima enunciati poiché non consente una valutazione selettiva dei diversi interessi sottesi ai diversi tipi di procedimento.

Si rileva inoltre che, sebbene la proposta dichiarata di collocarsi nella fase emergenziale dovuta al COVID 19, essa non restringe né dal punto di vista temporale né come oggetto il proprio ambito applicativo, configurandosi piuttosto come una norma a regime.

Si rileva che il comma 1 in esame non distingue selettivamente fra i diversi tipi di procedimento e ricomprende nel dimezzamento dei termini anche quelli del comma 4 dell'articolo 2 della l.r. 7/2019 ossia quei procedimenti in cui "*tenuto conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, siano indispensabili termini maggiori di quelli indicati nel comma 3 per la conclusione del procedimento*".

Tale ultima previsione va quindi, in particolare, valutata sotto il profilo della congruità dei termini e delle refluenze sul piano applicativo.

Si ricorda peraltro che l'inosservanza dei termini del procedimento è fonte di responsabilità dirigenziale ai sensi della l.r. 7/2019 cit.

Da ultimo si segnala che la norma nulla prevede sui procedimenti in corso: andrebbe pertanto disciplinata la fase transitoria.

Il comma 2 prevede che le autorità di gestione di programmi finanziati e/o cofinanziati con risorse extraregionali adottano gli atti di competenza per consentire *“la presentazione esclusivamente a mezzo di canali telematici di domande di sostegno e della documentazione allegata, anche in riferimento ad integrazioni, rettifiche ed atti di partecipazione al procedimento amministrativo relativo”*.

La norma si richiama al principio “telematico” (c.d. principio *“digital first”*): **l'applicabilità concreta della norma andrebbe valutata con le predette autorità di gestione al fine di evitare l'insorgere di problemi in fase di attuazione.**

I commi 3 e 4 semplificano le formalità istruttorie prevedendo rispettivamente che, al fine di accelerare la liquidazione di spettanze e corrispettivi a qualsiasi titolo dovuti, i soggetti creditori delle pubbliche amministrazioni producano dichiarazioni sostitutive della documentazione richiesta ai fini della liquidazione (comma 3); è previsto inoltre che nelle fasi intermedie del procedimento, di predisposizione delle istruttorie, possano essere utilizzati atti e documenti mediante posta elettronica non certificata e senza l'utilizzo di firma digitale fermo restando l'obbligo di acquisizione degli stessi per l'adozione dei provvedimenti decisori (comma 4).

Il comma 5 infine “in relazione all'esigenza di assicurare gli interventi necessari a seguito dell'emergenza da pandemia Covid-19 e quelli per favorire il rientro nell'ordinario e riattivare lo sviluppo” prevede alcune disposizioni “per la realizzazione di **opere infrastrutturali di interesse strategico già finanziate nell'ambito di atti programmazione anche a valere su risorse extraregionali, nonché per interventi di riqualificazione, adeguamento e messa in sicurezza di edifici scolastici di proprietà della Regione e degli enti locali e su immobili di proprietà delle aziende del servizio sanitario regionale in relazione alla gestione**

dell'emergenza da pandemia Covid-19, incluse le attività riabilitative su soggetti già affetti dalla patologia".

I soggetti attuatori di tali interventi sono i commissari straordinari nominati dal Presidente della Regione nelle persone dei Sindaci dei Comuni interessati per le opere di interesse comunale ovvero dei Sindaci metropolitani e dei presidenti dei Liberi consorzi per le opere d'interesse sovracomunale o ancora dei direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere per le opere relative.

La disposizione in esame richiama e si definisce in attuazione della normativa nazionale in tema di protezione civile (articoli 24, comma 9, 25, comma 11, e 26 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, Codice di protezione civile): tale riferimento non appare del tutto conferente poiché gli interventi previsti nella normativa citata operano entro i margini e per le fattispecie ivi previste.

Al fine di realizzare gli interventi citati, i commissari straordinari devono:

a) esercitare "poteri sostitutivi per risolvere situazioni o eventi ostativi alla realizzazione delle opere essenziali e connesse": la norma andrebbe riformulata in maniera più chiara.

b) possono inoltre "provvedere a mezzo di ordinanza, in deroga alla legislazione vigente nei limiti generali indicati dall'ordinamento comunitario, di quelli previsti dal capo IV del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1 e di quelli ulteriori indicati nella deliberazione di giunta": la norma andrebbe riformulata chiarendo l'oggetto della disposizione.

La lettera b) in esame, inoltre, prevede la deroga alla normativa regionale e nazionale in tema di appalti e la possibilità di applicare direttamente la normativa comunitaria in materia.

Desta perplessità la deroga alla normativa nazionale e regionale sugli appalti e il richiamo all'applicazione diretta della normativa comunitaria.

Com'è noto, infatti, **la potestà legislativa regionale è rigorosamente delimitata dalla normativa nazionale in materia e diverse volte la Corte Costituzionale ha censurato per violazione della concorrenza le norme regionali che se ne discostino**, seppur in nome dei principi comunitari e nonostante l'invocata maggiore concorrenzialità delle disposizioni di settore: la Corte ha infatti ritenuto prevalente l'esigenza di uniformità nazionale della normativa negando margini di competenza regionale (fra tutte si segnala la sentenza 263/2016 sulla l.r. siciliana n. 14/2015 in tema di appalti).

Vero è che il comma 5 in questione si inquadra nell'ambito dell'emergenza COVID 19, e ciò sia nelle finalità che nel termine entro cui si deve provvedere per le opere ("entro il termine inderogabile di dodici mesi dalla conclusione dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 e comunque entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge"), tuttavia, **in assenza di esplicita deroga consentita dalla normativa nazionale in ragione dell'emergenza, il comma in esame potrebbe andare incontro a censure** (per la ricostruzione del ponte Morandi, ad esempio, è stata prevista una deroga alla normativa ordinaria vigente e l'applicazione della normativa comunitaria dal D.L. 28 settembre 2018, n. 109 Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze).

Sul tema, la Comunicazione della Commissione "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19 (2020/C 108 I/01)" ha introdotto una serie di deroghe alle procedure di evidenza pubblica "per acquistare il più rapidamente possibile beni e servizi direttamente collegati alla crisi della Covid-19": tali deroghe quindi sono limitate alla fornitura di beni, servizi e lavori e non già alle opere e solo per quanto previsto.