



# I DUE DECRETI-LEGGE “SEMPLIFICAZIONI”

## Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione esamineremo i contenuti:

- del **decreto Legge 76 del 2020** detto “decreto semplificazioni”
- e del **decreto Legge 77 del 2021**, detto anche “decreto semplificazioni bis” perché segue appunto il decreto Legge 76 che aveva introdotto norme di semplificazione tese a facilitare la mitigazione degli effetti della pandemia su famiglie e imprese.

## Il Decreto Legge 76 del 2020 detto “Decreto semplificazioni”

Il DL 76/2020 introduce misure riconducibili a cinque ambiti principali:

- **Semplificazioni in materia di contratti pubblici ed edilizia:** in questo campo il Decreto prevede deroghe importanti al Codice degli appalti con riferimento alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici sotto e sopra soglia europea. Introduce modifiche in più punti al Testo unico dell’edilizia (D.P.R. 380/2001) e detta ulteriori disposizioni in materia edilizia finalizzate a semplificare le procedure edilizie e assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, la decarbonizzazione, l’efficientamento energetico, la messa in sicurezza sismica e il contenimento del consumo di suolo.
- **Semplificazioni procedurali:** il Decreto prevede la modifica della legge generale sul procedimento amministrativo (L. n. 241 del 1990), in funzione della semplificazione e per l’accelerazione dell’azione amministrativa e contempla anche l’aggiornamento della normativa in materia di autocertificazione. Vengono pianificati:
  - l’introduzione per il periodo 2020-2023 di un’**Agenda della semplificazione amministrativa**, definita secondo le linee di indirizzo condivise fra Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali;
  - il completamento della ricognizione dei procedimenti amministrativi;
  - la definizione di una **modulistica standard** in tutto il Paese per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini.

## Cambia la responsabilità del dipendente pubblico e l’abuso di ufficio

- **Responsabilità degli amministratori:** L’articolo 21 modifica profondamente la **responsabilità del dipendente pubblico** così come era stata disegnata dalla Legge 20/1994. Il primo aspetto riguarda la “**prova del dolo**”: si prevede espressamente che “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso”. Sembra ovvio, ma leggendo la relazione capiamo meglio che la norma indica che **il dolo va inteso in chiave “penalistica” e non “civilistica”**. Cerchiamo di spiegarci con parole semplici: la volontà del legislatore è escludere ipotesi di dolo non conformi al dettato dell’art. 43 del Codice penale,



secondo il quale “Il delitto è doloso, quando l’evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell’azione od omissione è dall’agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione”. Insomma, questo importante articolo riprende in pieno questa definizione e, quindi, scarta l’interpretazione civilistica spesso usata dalla Corte dei Conti, che non prevede che intervenga una “volontà consapevole”.

Se il decreto modifica profondamente la responsabilità del dipendente pubblico, esso incide anche modificando un articolo del codice penale, esattamente l’**art. 323**, che disciplina l’**abuso d’ufficio**.

Prima di questo decreto l’abuso di ufficio interveniva nel caso in cui un incaricato di pubblico servizio “in violazione di norme di legge o di regolamento, (...) intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto”. Ora l’abuso d’ufficio interviene solo se l’azione si attua “in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità”. Insomma, prima era abuso d’ufficio se si violava anche un regolamento, ora la violazione deve essere necessariamente di una legge e viene tutelata maggiormente la discrezionalità di chi assume decisioni.

## Semplificazione per la diffusione dell’amministrazione digitale e della green economy

**Nel campo delle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell’amministrazione digitale:** gli interventi principali riguardano il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini al fine di semplificare l’accesso ai servizi digitali delle amministrazioni.

Tra gli altri ricordiamo:

- l’estensione della possibilità per i cittadini di fruire dei servizi attraverso la propria identità digitale, ampliandola a quelli erogati dai concessionari di pubblici servizi e dalle società a controllo pubblico, precisando che l’accesso al domicilio digitale avvenga tramite dispositivi mobili anche attraverso l’applicazione AppIO;
- il domicilio digitale per i professionisti, anche non iscritti ad albi;
- la semplificazione e il rafforzamento del domicilio digitale per i cittadini;
- l’obbligo per le PA, di utilizzare esclusivamente il Sistema pubblico di identità digitale - SPID e la Carta di identità - CIE per l’accesso dei cittadini ai propri servizi on-line
- la previsione che la verifica dell’identità digitale di un livello di sicurezza “almeno significativo” equivale all’esibizione del documento di identità per l’accesso ai servizi o nelle transazioni elettroniche;
- la presentazione di autocertificazioni, istanze e dichiarazioni direttamente da cellulare tramite AppIO;
- la piena operatività della piattaforma PagoPA;
- la semplificazione delle modalità di rilascio della CIE;
- **Semplificazioni in materia di ambiente e green economy:** il decreto contiene norme volte a semplificare e a razionalizzare i procedimenti amministrativi per la realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili; sono introdotte poi norme di razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA), la cui disciplina è contenuta nella parte seconda del Codice ambientale, per favorire l’accelerazione delle procedure previste, ed una disciplina specifica per la valutazione ambientale, in sede statale, dei progetti necessari per l’attuazione del **Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima**.



## Il decreto-Legge 77/2021

Nell'ambito del PNRR la semplificazione è qualificata come "riforma abilitante", insieme alla concorrenza: significa che è un intervento essenziale per favorire la crescita del Paese e supportare trasversalmente tutte le sei missioni del Piano.

Il principale provvedimento per la semplificazione approvato nel corso del 2021 è il **decreto Legge 77/2021**.

Il provvedimento, convertito in legge nel luglio 2021, ha individuato il modello di governance del PNRR (Milestone M1C1-51), che assegna le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi alla Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e al Servizio centrale per il PNRR attribuisce le funzioni di coordinamento operativo, monitoraggio e rendicontazione e controllo dei progetti, e ha introdotto le prime incisive semplificazioni in settori chiave per l'attuazione dei progetti: dall'**ambiente** agli **appalti**.

## Le principali innovazioni

Queste le principali innovazioni introdotte:

- Vengono **dimezzati i tempi per il rilascio della VIA**: dagli attuali 360 giorni della procedura ordinaria ai 175 giorni della procedura veloce (al netto dei tempi a favore del proponente) (art. 20). La nuova procedura fa leva su quattro pilastri principali:
  - la nomina di una Commissione ad hoc dedicata a tempo pieno ed esclusivo allo svolgimento dell'attività istruttoria necessaria al rilascio della VIA sui progetti PNRR;
  - lo svolgimento in parallelo dell'attività istruttoria della Commissione con quella consultiva gestita dalla competente direzione generale del Ministero della Transizione ecologica;
  - l'affidamento del potere decisionale al direttore della direzione generale competente del MiTE che lo esercita di concerto con il direttore della direzione generale competente del Ministero della Cultura, che assorbe anche l'autorizzazione paesaggistica (quando viene presentata la relazione paesaggistica) con un notevole risparmio di tempo e di denaro;
  - l'introduzione del rimborso al proponente del 50% dei diritti di istruttoria qualora non siano rispettati i termini per la conclusione del procedimento della VIA.
- 

## Banda ultra-larga, Super Bonus e appalti

Il decreto contiene importanti novità volte a rendere più veloci le procedure autorizzatorie necessarie per la **banda ultra-larga (Bul)**. In particolare, vengono drasticamente tagliati i tempi, che sono ridotti da 250-300 giorni a un massimo 90 giorni, decorsi i quali matura il silenzio assenso o può essere esercitato il potere sostitutivo.

Inoltre:

- vengono eliminate completamente le autorizzazioni per alcune tipologie di interventi di piccola entità, come le microtrincee.



- viene sbloccato il **superbonus 110%** con la predisposizione di un modulo CILA (Comunicazione di inizio lavori asseverata);
- vengono accelerati gli appalti, anche impedendo a eventuali ricorsi al Tar di bloccare le opere previste dal PNRR: in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento finanziate – in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell’Unione europea – al soggetto che vince un eventuale ricorso invece del subentro nel contratto già concluso tra la Stazione Appaltante e l’aggiudicatario spetta esclusivamente una tutela risarcitoria.

Questa previsione consegue un duplice risultato: da un lato assicura l’effettività del diritto alla tutela giurisdizionale dell’operatore economico non aggiudicatario, che beneficia comunque del risarcimento economico; dall’altro lato garantisce la definitività del provvedimento di aggiudicazione adottato dalla Stazione appaltante che non dovrà più attendere gli esiti del giudizio prima di avviare la realizzazione dell’opera. La realizzazione delle opere non potrà più essere ritardata dai ricorsi.

## Il silenzio assenso e i poteri sostitutivi: più diritti ai cittadini e alle imprese

**Sono stati rafforzati il silenzio assenso e i poteri sostitutivi:** il decreto contiene importanti misure per rendere più veloci e certe non solo le procedure del PNRR, ma anche quelle della vita quotidiana di cittadini e imprese e assicurare piena effettività a strumenti da tempo esistenti nel nostro ordinamento, come il **silenzio assenso** e il **potere sostitutivo**. Con queste semplificazioni saranno rafforzati i diritti dei cittadini e delle imprese.

È una semplificazione che affronta un problema da tempo segnalato da cittadini e imprese. Con il silenzio assenso sinora era spesso impossibile chiedere il mutuo o ottenere un finanziamento per la ristrutturazione di una casa. Con la semplificazione, il cittadino potrà richiedere e ottenere per via telematica l’attestazione dell’accoglimento della domanda o, trascorsi dieci giorni senza risposta, potrà autocertificarla.

## Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa lezione in cui abbiamo esaminato i due decreti legge semplificazioni: il dL 76 del 2020, nato come immediata reazione alla pandemia e il dL 77/2021 che costituisce una prima attuazione degli impegni del PNRR per la semplificazione amministrativa.

Grazie per l’attenzione!