



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

20/55/CR8/C4

**DOCUMENTO DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME SULLE PROBLEMATICHE DEI TRASPORTI, DEI
CONTRATTI PUBBLICI, DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA
CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19**

In considerazione dell'attuale situazione di emergenza sanitaria e socio-economica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha individuato le problematiche afferenti i seguenti settori, formulando alcune proposte normative da inserire nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 o nel prossimo provvedimento legislativo utile.

Il presente documento è stato quindi suddiviso in parti tematiche come segue:

- A. Trasporto pubblico locale e regionale (ferroviario, automobilistico, marittimo e via acqua)**
- B. Investimenti pubblici di lavori**
- C. Edilizia residenziale pubblica**

Roma, 8 aprile 2020

A. TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E REGIONALE (FERROVIARIO, AUTOMOBILISTICO, MARITTIMO E VIA ACQUA) - PROBLEMATICHE E PROPOSTE NORMATIVE

PROBLEMATICHE

❖ Crollo dei proventi da traffico e riequilibrio dei contratti di servizio

La grave situazione determinata dal diffondersi del virus COVID-19 e i conseguenti provvedimenti – nazionali e regionali – di limitazione della circolazione delle persone, unitamente al calo di utenti anche a servizi invariati, hanno portato a una consistente riprogrammazione dei servizi da parte dei gestori di TPL (ferroviario, automobilistico e via acqua) e al crollo dei ricavi da traffico, ad essi non imputabili (non applicabili quindi le norme contrattuali sulle penalità, anche ai sensi dell'art. 91 c.1 del D.L. n. 18/2020).

In questo contesto, le Regioni si trovano a dover affrontare la probabile esigenza per le imprese affidatarie di contratti di tipo cd “*net cost*” l’eventualità di riequilibrio economico e/o di richieste economiche suppletive rispetto al corrispettivo contrattualmente stabilito, anche in presenza di eventuali diminuzioni dei costi variabili (anche ai sensi del Regolamento UE n. 1370/2007). Infatti, va tenuto presente che se le aziende di trasporto pubblico locale e regionale hanno sicuramente sostenuto e stanno sostenendo costi aggiuntivi legati alla fase emergenziale (spese non previste per sanificazioni straordinarie, dispositivi di protezione individuale, ecc.), che legittimamente potranno richiedere, esse, a fronte della forte riduzione dell’offerta, hanno anche minori costi quali il pedaggio, spesa per carburante, energia e, nel caso di accesso ad ammortizzatori sociali, personale.

Da una prima ricognizione, avviata dal MIT, relativa alla contrazione dei servizi di trasporto pubblico locale e la riduzione dell’utenza, è emerso che – in media - entrambe non sono inferiori al 75-80% ed è assai realistico un rapido peggioramento. Tenuto conto che, da dati dell’Osservatorio TPL, i ricavi da traffico registrati nel 2017 sono stati pari a circa 3,8 miliardi di euro, è intuitiva l’entità dello stravolgimento dell’equilibrio dei contratti di servizio attualmente vigenti e il rischio di compromettere la cd. “continuità aziendale” (tale da comportare i provvedimenti di cui all’art. 2446 del c.c. ovvero le misure del R.D. n. 267/1942) per le aziende di TPL ma, al contempo, il rischio di dissesto finanziario per le Regioni nel caso prevalessse la linea che l’alterazione dell’equilibrio economico non possa interamente ricadere sulle imprese di TPL.

Ciò anche perché, sebbene ai sensi dell’art. 1467 c.c., “*nei contratti a esecuzione continuata o periodica, ovvero a esecuzione differita, se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari*

e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto”, si tratta di attività soggette ad OSP (obbligo di un servizio pubblico) e, quindi, permane l’interesse pubblico a tenere in vita i contratti, ma contemperando tale esigenza con quella di garantire l’operato delle Regioni dalle ipotesi di "danno erariale" e da fenomeni di sovracompensazioni, contrastando eventuali comportamenti opportunistici o speculativi.

Si rende necessario valutare l’equilibrio economico finanziario dei contratti e le compensazioni, quando possibile, nell’ambito del confronto fra il piano economico finanziario ed il conto economico a consuntivo, in particolare per i contratti che già prevedono il confronto PEF/CER. In ogni caso sarà necessario disporre da parte delle aziende TPL dei dati necessari a gestire la quantificazione dei costi cessanti, delle spese aggiuntive non previste e dell’eventuale accesso al Fondo di Solidarietà e/o alla cassa integrazione. Per i contratti che prevedono un corrispettivo fisso chilometrico, il riconoscimento dei corrispettivi, qualora sia necessario, dovrà essere rapportato agli effettivi costi fissi sostenuti a prescindere dalla riduzione dei servizi o attraverso l’individuazione di un costo medio chilometrico oppure sulla base di valutazioni puntuali sui PEF ove esistenti. Sicuramente, la questione deve essere approfondita a livello tecnico, ma, in considerazione dell’urgenza, si propone la seguente soluzione ‘ordinaria’.

Si ritiene che una soluzione equa sia continuare a garantire, anche in assenza di servizio riduzione degli stessi rispetto al programma di esercizio contrattualizzato, e salvo l’esistenza di procedimenti contenziosi in corso, sorti in data anteriore al 20 febbraio 2020, il flusso di cassa, tramite il versamento del 100% degli importi previsti nei contratti o nei relativi atti di regolazione fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19 e, comunque, fino alla fine di settembre 2020, SALVO CONGUAGLIO, tramite la procedura di riequilibrio dei contratti di servizio in essere NEI LIMITI DELLE RISORSE DISPONIBILI A LEGISLAZIONE VIGENTE al netto dei costi cessanti, in relazione alla riduzione del servizio, nonché di eventuali finanziamenti e coperture a valere su risorse nazionali, annullando i margini di ragionevole utile.

In virtù della straordinarietà dell’attuale situazione, tuttavia, e delle cifre in gioco, in corso di quantificazione, e del fatto che il tema dei mancati ricavi da traffico, purtroppo, si riproporrà anche a termine emergenza, soprattutto per le regioni a maggiore vocazione turistica, è assolutamente imprescindibile una soluzione straordinaria, che preservi l’equilibrio economico-finanziario degli operatori del settore, scongiuri il dissesto economico-finanziario delle Regioni e garantisca la riattivazione dei servizi di trasporto alla fine dell’emergenza.

Si sollecita, pertanto, la costituzione di un Fondo *ad hoc*, destinato a tutte le Regioni (RSO e RSS), con una dotazione iniziale di almeno 600 milioni di euro, come da emendamento già presentato in sede di parere sul DL COVID n. 8 del 9

marzo e sul DL 18 del 147 marzo 2020, inviato al Ministro Boccia in data 20 marzo 2020.

❖ **Titoli di viaggio non utilizzati**

Per gli stessi motivi su esposti, si pone il problema dei titoli di viaggio (biglietti singoli e abbonamenti) già acquistati e non utilizzati a causa dei provvedimenti governativi e regionali di limitazione della circolazione delle persone, e le conseguenti richieste di rimborso da parte dell'utenza (o di sospensione/proroga della loro validità).

Il tema presenta due aspetti:

- il significativo decremento dei ricavi per l'azienda;
- le scelte aziendali circa il rimborso/sospensione/proroga validità delle differenti tipologie di titoli di viaggio.

Per quanto riguarda il primo aspetto, rientra di fatto nella questione di cui al primo punto su esposto, da ricomprendere, quindi, nella voce '**mancati ricavi**', con le soluzioni sopra prospettate.

Riguardo il secondo aspetto, la recente Comunicazione della Commissione Europea, pubblicata in data 18 marzo 2020, recante "*Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19*", richiama i diritti dei passeggeri per tutte le modalità (incluso il trasporto aereo) quali: diritto ad essere informati, diritto al rimborso o a proseguire il viaggio/a seguire un itinerario alternativo, diritto a ricevere assistenza, diritto al risarcimento, ma non affronta il tema degli abbonamenti.

Sebbene la decisione circa i rimborsi/sospensione validità dei vari titoli di viaggio sia materia che attiene al rapporto contrattuale fra vettore e clienti, è opportuno garantire la massima uniformità possibile sul territorio nazionale delle scelte aziendali, al fine di evitare che gli utenti abbiano risposte differenti a seconda della Regione in cui risiedono.

Si propone di prevedere il prolungamento degli abbonamenti per la parte residua di validità, che potrà essere usufruita a decorrere dal termine delle misure di limitazione della circolazione delle persone, a valere sulle risorse del Fondo straordinario di cui sopra, e con criteri e modalità attuative da definirsi con decreto del MIT previa intesa con la Conferenza Unificata.

❖ **Problematiche occupazionali**

Dal punto di vista occupazionale, si pone anche il problema degli ammortizzatori sociali per un settore, quale quello degli autoferrotranvieri, che accede a un Fondo bilaterale di solidarietà, istituito a tutela dei lavoratori delle aziende, sia pubbliche che private, che svolgono servizi di trasporto autofilferrotranviari e di navigazione sulle

acque interne e lagunari, istituito con l'Accordo del 10/12/15. L'importo massimo erogabile dal Fondo per le prestazioni di assegno ordinario non può essere superiore a quattro volte l'importo complessivo del contributo ordinario dovuto dall'impresa istante nell'anno precedente la data di presentazione della domanda.

Atteso che, da interpretazioni delle nuove norme del DL 18/2020, risulta che tutti i Fondi di solidarietà rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 19, relativo alla cassa integrazione ordinaria, ma che, in tal caso, salterebbe il limite previsto dalla normativa specifica del Fondo in ordine al limite massimo posto all'assegno ordinario, **si chiede che si salvaguardino le disposizioni specifiche del Fondo in oggetto, al fine di evitare che la dotazione si esaurisca con le prime richieste.**

Inoltre, si chiede di prevedere l'applicazione della cassa integrazione anche alle società di gestione ferroviaria regionale che applicano il contratto delle attività ferroviarie, non controllate dal gruppo Ferrovie dello Stato o da sue collegate, nonché alle società di navigazione con le isole minori, qualora non fossero previsti ammortizzatori sociali in altri provvedimenti.

❖ **Proroghe e sospensione di termini amministrativi**

Infine, è necessario prevedere la possibilità di sospendere tutte le procedure in corso per la durata del periodo di emergenza, relative agli affidamenti dei servizi di TPL, di considerare non perentori tutti i termini amministrativi in scadenza fino a 12 mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza, nonché di consentire fino al 31 ottobre 2020 la circolazione delle navi minori e dei galleggianti della navigazione interna, da sottoporre a visita e prove ai fini della convalida del certificato di navigabilità e di idoneità.

PROPOSTE NORMATIVE

Art. 1. Istituzione di un Fondo straordinario per compensare la riduzione dei proventi da traffico

1. Al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sulle imprese affidatarie (IA) di servizi di trasporto pubblico locale e regionale ferroviario, automobilistico e via acqua, e al fine di assicurare l'equilibrio economico-finanziario degli operatori del settore, è istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un fondo con una dotazione iniziale di 600 milioni di euro per l'anno 2020, destinato a compensare la riduzione dei proventi da traffico registrati nelle Regioni a decorrere dall'inizio delle restrizioni imposte alla circolazione delle persone.
2. Con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro 15 giorni dall'entrata in

vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza Unificata, sono stabiliti i criteri e le modalità per la compensazione alle imprese di trasporto di cui al comma 1.

3. Il Fondo di cui al comma 1 è destinato anche alla copertura degli oneri derivanti dal prolungamento della validità residua alla data dell'11 marzo 2020 degli abbonamenti di trasporto pubblico locale e regionale, a decorrere dal termine delle misure di contenimento del virus Covid-19, nei limiti delle risorse disponibili. Con successivo decreto ministeriale, da emanarsi entro 30 giorni dal termine delle misure di contenimento e previa intesa della Conferenza Unificata, sono stabiliti i criteri e le modalità attuative del presente comma.

Relazione

La proposta è formulata in considerazione dell'attuale situazione di emergenza sanitaria e socio-economica, che sta avendo effetti fortemente negativi sul settore del trasporto pubblico locale e regionale, visto il consistente calo della domanda di trasporto e conseguente riduzione dei proventi da traffico. Da una prima ricognizione, avviata dal MIT, relativa alla contrazione dei servizi di trasporto pubblico locale e la riduzione dell'utenza, è emerso che – in media - entrambe non sono inferiori al 75-80% ed è assai realistico un rapido peggioramento. Tenuto conto che, da dati dell'Osservatorio TPL, i ricavi da traffico registrati nel 2017 sono pari a circa 3,8 miliardi di euro, è intuitiva l'entità dello stravolgimento dell'equilibrio dei contratti di servizio attualmente vigenti e il rischio di dissesto finanziario per le Regioni, nel caso prevalesse la linea che l'alterazione dell'equilibrio economico non possa interamente ricadere sulle imprese di TPL. Il terzo comma propone di destinare una parte del fondo alla proroga degli abbonamenti, al fine di dare un segnale di fiducia agli utenti verso l'utilizzo del trasporto pubblico locale e regionale, rinviando però a un provvedimento ministeriale successivo per la definizione dei criteri e modalità attuative, anche in relazione alle differenti situazioni regionali e locali e alla necessità di stabilire eventuali limiti alla platea dei beneficiari

Art. 2 – Contratti di servizio

Gli Enti affidanti (EA) titolari di contratto per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale garantiscono alle aziende di trasporto pubblico, anche in assenza di servizi o riduzione degli stessi rispetto al programma di esercizio contrattualizzato e salvo l'esistenza di procedimenti contenziosi in atto, sorti in data anteriore al 20 febbraio 2020, il versamento del 100% degli importi previsti nei contratti o nei relativi atti di regolazione, fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19 e, comunque, fino alla fine di settembre 2020, salvo conguaglio da effettuarsi tramite la procedura di riequilibrio dei contratti di servizio in essere, o altre procedure da applicarsi agli atti di regolazione in essere, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, al netto dei costi cessanti, in relazione alla riduzione del servizio, nonché di eventuali finanziamenti e coperture a valere su risorse nazionali, annullando i margini di ragionevole utile.

Relazione

La situazione descritta in relazione al comma precedente, soprattutto in assenza di un intervento straordinario del Governo, determina la necessità, per le Regioni, di affrontare l'eventualità di riequilibrio economico e/o di richieste economiche suppletive rispetto al corrispettivo contrattualmente stabilito, anche in presenza di eventuali diminuzioni dei costi variabili.

Infatti, va tenuto presente che se le aziende di TPL hanno sicuramente sostenuto e stanno sostenendo costi aggiuntivi legati alla fase emergenziale (spese non previste per sanificazioni straordinarie, dispositivi di protezione individuale, ecc.), che legittimamente potranno richiedere, esse, a fronte della forte riduzione dell'offerta, hanno anche minori costi quali il pedaggio, spesa per carburante, energia e, nel caso di accesso ad ammortizzatori sociali, personale. La norma mira, almeno nel breve periodo, a contenere gli effetti negativi della crisi in atto sui bilanci regionali, pur continuando a garantire un regolare flusso di cassa alle aziende di TPL anche in assenza/riduzione di servizi e salvo contenziosi in corso.

Art. 3 - Cassa integrazione salariale (art. 19 DL 18/2020)

1. All'articolo 19, comma 9, del decreto-legge n. 18/2020, dopo l'ultimo periodo è inserito il seguente: *«fermo restando il limite della durata massima di nove settimane, gli assegni ordinari di cui al comma 1, erogati dai Fondi di solidarietà di cui agli artt. 26 e 29 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 sono a carico dello stanziamento previsto dal presente comma per la parte di spesa che eccede i limiti ed i tetti previsti dalla loro disciplina istitutiva»*.

2. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle società di gestione ferroviaria regionale che applicano il contratto delle attività ferroviarie, non controllate dal gruppo Ferrovie dello Stato o da sue collegate, nonché alle società di navigazione con le isole minori, qualora non fossero previsti ammortizzatori sociali in altri provvedimenti.

Relazione

Il primo comma chiarisce che i Fondi di Solidarietà attingono alla dotazione messa a disposizione dal comma 9 dell'articolo 19 (Cassa integrazione ordinaria) solo dopo aver esaurito le risorse spettanti alle aziende richiedenti ai sensi delle disposizioni dei singoli Fondi. Infatti, per il Fondo di solidarietà del settore autoferrotranvieri, è previsto il limite massimo, per le prestazioni ordinarie, di quattro volte l'importo della contribuzione versata dalla singola azienda nell'anno precedente. Tale limite deve essere mantenuto, al fine di evitare che le prime richieste esauriscano la capienza del Fondo.

Il secondo comma mira ad assicurare analoga tutela anche alle società di gestione ferroviaria regionale non controllate dal gruppo Ferrovie dello Stato, nonché alle società di navigazione con le isole minori, qualora non fossero previsti ammortizzatori sociali in altri provvedimenti

Art. 4 – Sospensione procedure e differimenti di termini

1. Fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID – 19 tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di TPL, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto, con scadenza dal 23 febbraio 2020, fino a 12 mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza. Restano escluse le procedure di evidenza pubblica relative ai servizi di TPL, già definite con l'aggiudicazione alla data del 23 febbraio 2020.

2. Fino a 12 mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza i termini amministrativi, previsti dalla normativa vigente in relazione ai procedimenti relativi al servizio di TPL, compresi quelli per il finanziamento del rinnovo del parco bus, non sono da ritenersi perentori e la loro scadenza non comporta la decadenza dei relativi benefici.

3. All'art. 92 del ddl di conversione del DL 18/20, apportare le seguenti modifiche:

- nel titolo dopo le parole “*trasporto stradale*”, aggiungere le parole: “*e in acque interne*”;
- alla fine dell'articolo, aggiungere il seguente comma:
“*4.bis - In considerazione dello stato di emergenza nazionale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, è autorizzata fino al 31 ottobre 2020 la circolazione delle navi minori e dei galleggianti della navigazione interna, da sottoporre a visita e prove ai fini della convalida del certificato di navigabilità e di idoneità di cui all'art. 77 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 631 del 28 giugno 1949, al fine del rilascio della licenza di navigazione di cui all'art. 153 del Regio Decreto 30 marzo 1942, n.327.*”.

Relazione

L'emergenza sanitaria ha causato una situazione di difficoltà operativa sia per le pubbliche amministrazioni, sia per le imprese impegnate in procedure di affidamento dei servizi (gare ed affidamenti diretti e *in-house*). Inoltre, l'oggettiva incertezza e le previsioni negative sugli scenari economici post emergenza sono in grado di condizionare pesantemente gli enti affidanti e le imprese, causando inefficienza (condizioni economiche dei futuri affidamenti più gravose di quelle attuali, quanto meno in termini di previsioni di traffico). Occorre sospendere le procedure in corso e dare la facoltà di prorogare gli affidamenti in atto. Analoghe motivazioni valgono per tutti i termini amministrativi legati all'attuazione dei decreti ministeriali sul rinnovo del materiale rotabile e per la circolazione delle navi minori e dei galleggianti della navigazione interna, da sottoporre a visita e prove ai fini della convalida del certificato di navigabilità e di idoneità.

Art. 5 – Modifiche all'art. 76 legge 27 dicembre 2019, n.160, recante *Disposizioni in materia di accisa sul gasolio commerciale*

All'art. 76 della legge 27 dicembre 2019, n.160 (Legge di bilancio 2020) è aggiunto il seguente comma: “*2. Limitatamente ai servizi di trasporto pubblico locale e regionale,*

la disposizione di cui al comma precedente si applica dal 1 gennaio 2021 anche per i veicoli di categoria euro 3.

Relazione

L'articolo 76 esclude dall'accisa agevolata sul gasolio commerciale, a partire dal 1° marzo 2020, i veicoli appartenenti alla categoria euro 3 e inferiori. La proposta intende rinviare di un anno l'esclusione dall'agevolazione dei veicoli euro 3, unificandola al termine previsto per gli euro 4, così da rendere coerente tale tempistica con quella di acquisizione di nuovo materiale rotabile da parte delle Regioni e PA con le procedure attualmente in atto.

Art. 6 –Ripristino e incremento dotazione FNT

La dotazione del Fondo Nazionale Trasporti, di cui all'art. 27 DL 50/17 e ss.mm., è incrementata di 58 milioni di euro per l'anno 2020; di 60 milioni di euro per l'anno 2021; di 70 milioni per l'anno 2022 e di 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023.

Relazione

Si tratta di una misura strutturale, resa ancora più urgente nell'attuale situazione emergenziale, che ci trova carenti anche dal punto di vista delle risorse ordinarie. Infatti, il finanziamento del Fondo Nazionale Trasporti è stato ridotto rispetto alle previsioni a legislazione vigente di circa 100 milioni a decorrere dal 2018 con DL 50/2017 e di ulteriori 58 milioni per far fronte ai maggiori oneri dovuti alle agevolazioni fiscali sugli abbonamenti al trasporto pubblico definiti nella legge 205/2017. La norma prevede il rifinanziamento del fondo, visto l'impatto che la riduzione ha avuto, in tempi 'normali' sulla programmazione dei servizi di trasporto pubblico di tutte le Regioni e, in particolare, per le Amministrazioni che non sono in grado di sostenere il taglio con risorse proprie, con effetti negativi sulla quantità e qualità dei servizi offerti e il rischio di un incremento delle tariffe, al fine di garantire l'equilibrio economico dei contratti di servizio. Inoltre, è necessario garantire quella certezza delle risorse, più volte richiesta, indispensabile per un regolare svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

B. INVESTIMENTI PUBBLICI DI LAVORI - PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE E ACCELERAZIONE

PREMESSA

Le presenti proposte mirano ad accelerare gli investimenti ed a rilanciare l'economia, nell'ottica di limitare gli effetti della contrazione verificatasi a causa dell'emergenza Covid-19.

Le proposte sono state elaborate in seno alla Conferenza delle Regioni e Province autonome dalle Commissioni Affari istituzionali e generali e Commissione Infrastrutture, mobilità e governo del territorio, con il supporto di ITACA con lo scopo di semplificare la legislazione nazionale sugli investimenti pubblici tramite articolate modifiche alla disciplina sugli appalti pubblici di lavori e ad alcune materie correlate, quali la valutazione d'impatto ambientale dei relativi progetti e i procedimenti amministrativi svolti in conferenza di servizi.

La proposta ha l'obiettivo di presentare al Governo un'ipotesi di revisione normativa diretta a incidere sul d.l. n. 18/2020 e più in generale sull'ordinamento statale relativo ad alcuni settori di attività che si rivelano strategici nell'attuale fase di emergenza sanitaria.

In particolare la proposta in esame è organizzata in tre articoli che le stazioni appaltanti possono applicare a tutti gli appalti di lavori e opere pubbliche, e relativi servizi tecnici. I primi due contengono una disciplina speciale emergenziale di semplificazione delle procedure da espletare, il terzo riguarda i profili connessi in tema di VIA, di conferenza di servizi e di procedimento amministrativo.

Tali norme si riferiscono agli interventi già avviati prima della fase emergenziale e/o da avviare durante la fase emergenziale e post emergenziale. A tal fine, si è individuato un periodo di applicazione volto a consentire la possibilità di avviare effettivamente tali interventi e contribuire ad un rilancio degli investimenti pubblici. Infatti, l'intero pacchetto di proposte sugli appalti e sui loro procedimenti di approvazione introdurrebbe modifiche con durata temporanea sebbene non breve, in quanto destinata a produrre effetti fino a fine 2022 o in alcuni casi 2023, e impatto notevole sull'attività delle pubbliche amministrazioni interessate con una notevole accelerazione dei tempi di appaltabilità e cantierabilità delle opere pubbliche.

Tali proposte si affiancano e non sostituiscono le norme contenute all'interno del Codice dei contratti pubblici. Si tratta, infatti, di procedure facoltative.

Conseguentemente, restano applicabili tutte le procedure del Codice dei contratti pubblici nonché le tutte procedure sottosoglia di cui all'art. 36 del d. lgs. 50/2016. In questa fase emergenziale, si è scelto di limitare l'ambito oggettivo di tali proposte ai soli lavori ed ai servizi tecnici, al fine di lasciare il più possibile immutato l'impianto generale del codice dei contratti.

Infatti, in virtù del loro carattere straordinario e ad effetto temporalmente limitato, le norme proposte non sono destinate ad abrogare la disciplina ordinaria ma ad aggiungere un “canale preferenziale” per l’approvazione e l’affidamento di alcuni interventi.

PROPOSTE NORMATIVE

Art. X - Semplificazioni negli appalti pubblici di lavori

1. Fino al 31.12.2022, al fine di fronteggiare la crisi economica dovuta all’emergenza sanitaria in corso, le stazioni appaltanti possono procedere ad affidare nelle modalità disciplinate nel presente articolo, i seguenti appalti:
 - a) appalto di sola esecuzione di lavori;
 - b) appalto su progetto definitivo, avente ad oggetto la redazione del progetto esecutivo e l’esecuzione dei lavori;
 - c) appalto su progetto preliminare, avente ad oggetto la redazione del progetto definitivo, progetto esecutivo ed esecuzione dei lavori.
2. Per affidamenti fino alle soglie di cui all’art. 35 del d.lgs. 50/2016, le stazioni appaltanti possono procedere all’affidamento di contratti di sola esecuzione mediante procedura negoziata da aggiudicarsi con i criteri di cui all’art. 95, comma 2. Gli operatori da invitare sono individuati sulla base di elenchi di operatori economici se formati o a seguito di indagine di mercato, nel numero minimo di 15, prevedendo la partecipazione di operatori aventi sede legale e operativa nella regione in cui ha sede la stazione appaltante nella misura almeno del 50%, se esistenti. Resta ferma la possibilità di ricorrere alle procedure di cui all’art. 36 comma 2 e degli artt. 60 e 61 del Dlgs 50/2016.

Fino al termine dello stato di emergenza sanitaria, di cui al decreto n. e comunque almeno fino al 31 dicembre 2020, al fine di evitare spostamenti interregionali che potrebbero alimentare il rischio di ulteriore contagio, gli operatori da invitare sono individuati dal RUP attingendo dagli elenchi di operatori economici già formati o a seguito di indagine di mercato, tra quelli aventi sede legale e operativa nella regione in cui ha sede la stazione appaltante.
3. Fino al termine di cui al comma 1, è consentito il ricorso all’affidamento congiunto della progettazione e dell’esecuzione di lavori di cui al comma 1 lett. b), previsto dal successivo art. XX, mediante procedura aperta di cui all’art. 60 del d.lgs. 50/2016 da aggiudicarsi con il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.
4. Fino al termine di cui al comma 1 e per lavori di importo superiore a 10 milioni di euro, è consentito il ricorso all’affidamento congiunto della progettazione e dell’esecuzione di lavori di cui al comma 1 lett. c), previsto dal successivo art. XX, da aggiudicarsi mediante procedura aperta di cui all’art. 60 del d.lgs. 50/2016 con il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.
5. Nelle procedure di affidamento, anche di importo superiore alle soglie comunitarie, di lavori di cui al comma 1 lett. a), b), e c), nonché negli affidamenti di servizi tecnici disciplinati al successivo comma 10 del presente articolo, le stazioni appaltanti possono prevedere:

- a) l'inversione procedimentale di cui all'art. 133 comma 8 del d.lgs. 50/2016, esaminando dapprima le offerte presentate dai concorrenti e poi verificando la conformità della documentazione amministrativa nei confronti del primo e del secondo concorrente in graduatoria;
 - b) di ridurre il termine massimo del soccorso istruttorio a cinque giorni;
 - c) di procedere alla verifica dell'anomalia esclusivamente nei casi nei quali la migliore offerta appaia anormalmente bassa, sulla base di elementi specifici. In caso di ricorso al criterio del prezzo più basso, si applica l'esclusione automatica qualora il numero delle offerte ammesse sia pari almeno a cinque;
 - d) dopo l'aggiudicazione non efficace, di procedere contestualmente alla verifica dei costi della manodopera e alla verifica dei requisiti nei confronti dell'aggiudicatario e del secondo in graduatoria, nonché alle comunicazioni di cui all'art. 76, comma 5 del d.lgs. 50/2016 ai fini della decorrenza del termine dilatorio di cui all'art. 32, comma 9 del d.lgs. 50/2016;
 - e) di prevedere per la valutazione delle offerte tecniche ed economiche un termine non superiore a 30 giorni. Ai membri interni delle Commissioni giudicatrici è riconosciuto l'incentivo di cui all'art. 113 del d.lgs. 50/2016;
 - f) prevedere, decorsi 30 giorni dalla richiesta delle certificazioni per la verifica dei requisiti, la possibilità di stipulare il contratto con clausola risolutiva espressa nel caso di successivo esito negativo dei controlli con pagamento delle sole prestazioni effettivamente eseguite;
 - g) di procedere dopo l'aggiudicazione efficace, nelle more della stipula del contratto, alla consegna dei lavori o all'avvio dell'attività di progettazione;
 - h) in tutte le ipotesi di risoluzione del contratto ovvero di recesso ai sensi dell'articolo 88, comma 4-ter del d.lgs.159/2011, di interpellare progressivamente i soggetti che hanno partecipato all'originaria procedura di gara, risultanti dalla relativa graduatoria, al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento dell'esecuzione o del completamento dei lavori. L'affidamento avviene alle medesime condizioni offerte in sede di gara dall'interpellato;
 - i) la previsione nel quadro economico dell'opera di una somma pari al massimo al 5% dell'importo a base di gara per far fronte in caso di contenzioso al risarcimento di cui al comma 7, se compatibile con la fonte di finanziamento.
6. Per gli interventi ricompresi nel presente articolo, il RUP risponde per danno erariale solo nei casi di dolo.
 7. La soglia di cui all'art 1 comma 2 lett. a) del D.Lgs. 50/16 è innalzata a 2 milioni di euro.
 8. I giudizi promossi innanzi al giudice amministrativo avverso gli atti di aggiudicazione degli appalti disciplinati dalle presenti disposizioni sono definiti con sentenza in forma semplificata e con le modalità di cui all'art. 55 comma 10 del C.p.a entro e non oltre 30 giorni dalla data di notifica del ricorso. La stazione appaltante stipula il contratto senza incorrere in responsabilità laddove sia intervenuto un giudizio di primo grado ad essa favorevole.
Nel caso di soccombenza in appello, il giudice amministrativo, riconosce all'appellante un risarcimento nella misura massima del 5% dell'importo a base di gara, senza risolvere il contratto stipulato.

9. Il termine dilatorio di cui all'art. 32 comma 9 del d.lgs. 50/2016 per la stipula del contratto non trova applicazione per gli affidamenti fino alle soglie di cui all'art. 35 del d.lgs. 50/2016.
10. Per l'affidamento dei servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura di importo inferiore alla soglia europea di cui all'art.35, è possibile procedere con un confronto concorrenziale fra 5 e 10 operatori economici utilizzando il criterio del solo prezzo, con applicazione dell'esclusione automatica delle offerte anomale. Rimane la possibilità di ricorrere al criterio miglior rapporto qualità/prezzo in ragione della natura, oggetto e caratteristiche, in tal caso la valutazione dell'offerta può essere demandata al RUP. In tali casi, le stazioni appaltanti possono derogare all'applicazione degli artt. 23 comma 13 e 34 del d.lgs. 50/2016.
11. Per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, nonché per i lavori, è possibile procedere a gara a prescindere dall'obbligo di inserimento nella programmazione biennale di servizi e forniture e triennale di lavori prima dell'indizione della gara.
12. Le comunicazioni effettuate ai sensi del comma 2 dell'art. 105 del d.lgs. 50/2016 dagli appaltatori, sono pubblicate sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti tramite i sistemi informatizzati regionali e le piattaforme telematiche di *e-procurement* ad essi interconnesse. Al fine di garantire l'effettività e la trasparenza della presente disposizione, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti mette a disposizione un modello di formulario informatizzato entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.
13. Le stazioni appaltanti che presentino carenze di personale per l'assolvimento dell'incarico di RUP, possono avvalersi di personale qualificato di appartenenza di altre amministrazioni aggiudicatrici ovvero di personale esterno con adeguato *curriculum* professionale coerente con le finalità dell'incarico.
14. Fino al termine dello stato di emergenza sanitaria, di cui al decreto n.e comunque almeno fino al 31 dicembre 2020, le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori e le stazioni appaltanti non sono tenuti agli adempimenti di cui all'art. 21 del d.lgs. 50/2016.
15. E' soppresso l'art. 44-bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.
16. Per le finalità del presente articolo le amministrazioni aggiudicatrici, effettuata la ricognizione sullo stato delle opere pubbliche incompiute, e, verificato il perdurare dell'interesse pubblico delle stesse, ne promuovono prioritariamente i lavori di completamento.
17. E' consentito alle stazioni appaltanti concedere un'ulteriore anticipazione fino al 20%, con le modalità previste dall'art 35 comma 18 del D.Lgs 50/16, del corrispettivo dovuto sui lavori ancora da realizzare nell'ambito di un contratto già stipulato.

Relazione

Le presenti proposte sono volte a semplificare le procedure di affidamento dei contratti pubblici ed a ridurre i tempi, al fine di accelerare gli investimenti.

In particolare, tale norma individua e disciplina tre distinte tipologie di affidamenti:

- appalti di sola esecuzione lavori;
- appalti sulla base del progetto definitivo (quindi avente ad oggetto la redazione del progetto esecutivo e l'esecuzione dei lavori);
- appalti basati su progetto preliminare c.d. complessi (quindi affidamenti aventi ad oggetto la redazione del progetto definitivo, esecutivo e l'esecuzione dei lavori).

Il secondo comma, che riguarda gli appalti di sola esecuzione, disciplina la procedura negoziata per gli affidamenti di importo fino alla soglia comunitaria, fermo restando il ricorso alle procedure ordinarie con le opportune semplificazioni enucleate ai commi successivi. Resta, altresì, ferma la possibilità di ricorrere alle procedure disciplinate all'art. 36 del codice. La norma persegue anche il fine di agevolare le imprese operanti sul territorio così da ridurre l'impatto della crisi economica soprattutto sulle PMI.

L'ultimo periodo del comma in esame, in linea con gli attuali provvedimenti del Governo, mira a limitare gli spostamenti di personale delle imprese sul territorio nazionale al fine di contenere la diffusione del contagio da Codiv-19.

Il terzo comma disciplina l'appalto affidato sulla base del progetto definitivo. Si propone di ricorrere alla procedura aperta e di affidare con il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo al fine di preservare la qualità progettuale e gli aspetti tecnici.

Il quarto comma dà la possibilità di ricorrere all'appalto integrato c.d. complesso che consente alla stazione appaltante di porre a base di gara il solo progetto preliminare nel caso di lavori di importo superiore a 10 milioni di euro. Si propone di ricorrere alla procedura aperta e di affidare con il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.

Al quinto comma sono previste importanti semplificazioni nella fase di affidamento, riferite alle procedure enucleate ai commi precedenti. In particolare, sulla base delle prime applicazioni delle tecniche di project management nei contratti pubblici, si è previsto di lavorare per fasi parallele e non in sequenza, al fine di velocizzare i tempi di affidamento delle procedure (si veda, in particolar modo, la lett. d) che consente alle S.A. di svolgere più attività della procedura contestualmente; la lett. a), che rimanda all'inversione della busta, meccanismo che riduce notevolmente i tempi di affidamento).

E' stata prevista la possibilità di limitare la verifica dell'anomalia ai soli casi in cui la SA ravvisi che l'offerta appaia anormalmente bassa, sganciandola dagli automatismi previsti all'art. 97 d.lgs. 50/2016. Sono, inoltre, stati ridotti alcuni termini temporali (es. soccorso istruttorio).

Si propone poi di estendere gli incentivi tecnici anche ai commissari di gara, al fine di stimolare una più efficiente e veloce attività della commissione; contestualmente, si propone di fissare un termine massimo di 30 giorni per la valutazione delle offerte sempre nell'ottica di comprimere i tempi di affidamento.

La lett. f) mira a cristallizzare il termine massimo di attesa per la richiesta dei certificati ai fini delle verifiche a 30 gg, decorsi infruttuosamente i quali la stazione appaltante potrà stipulare il contratto; l'esigenza di garantire un presidio di legalità è attuata mediante l'obbligatorietà di inserire, in caso di stipula del contratto, una clausola risolutiva espressa volta a risolvere immediatamente il contratto nelle ipotesi

di successivo esito negativo delle verifiche. Si è, infine, proposto di consentire l'interpello dei concorrenti in graduatoria alle stesse condizioni offerte da questi ultimi in sede di gara.

Le proposte di cui ai commi 6 e 7 mirano a ridurre l'effetto "bloccante" causato dal contenzioso avente ad oggetto le gare. Al fine di non ledere il diritto a ricorrere, si è proposto di specificare che tali ricorsi vengono definiti con sentenza in forma semplificata, entro il termine di 30 gg. Ciò al fine di rendere la definizione di tali giudizi più veloce. Contestualmente, al fine di non bloccare la stipula dei contratti, si è reso necessario esplicitare che la stazione appaltante possa, a seguito di giudizio di primo grado ad essa favorevole, stipulare il contratto senza che ciò sia causa, in caso di successiva soccombenza, in appello, di responsabilità. L'amministrazione, quindi, potrà consegnare i cantieri nel caso in cui non risulti soccombente nel primo grado di giudizio. In tale ottica, si è reso necessario specificare che una eventuale successiva soccombenza della SA in appello non è causa di risoluzione del contratto stipulato; pertanto, si è proposto in questi casi di prevedere il riconoscimento del solo risarcimento nella misura massima del 5% dell'importo a base d'asta. Quest'ultima previsione è stata coordinata con la lett. i) del comma 5 che consente alla SA di inserire nel quadro economico dell'opera una somma pari al 5% dell'importo a base di gara per far fronte in caso di contenzioso al risarcimento.

Al comma 8, in coerenza con le direttive comunitarie sui ricorsi in materia di appalti applicabili al sopra soglia, è stata proposta la non applicazione della c.d. clausola di "stand and still" per gli appalti di importo inferiore alle soglie comunitarie. Pertanto, i tempi di aggiudicazione si ridurrebbero di 35 gg.

La proposta di cui al comma 9 intende introdurre semplificazioni all'affidamento degli incarichi professionali e a derogare, in questa fase emergenziale, all'utilizzo del BIM e dei CAM per i soli affidamenti sottosoglia.

Al comma 10 è stata inserita una deroga all'obbligo di preventivo inserimento negli atti programmatori degli incarichi di progettazione e appalti di lavori.

Le previsioni derogatorie proposte devono necessariamente essere temperate con misure volte a garantire la massima trasparenza e controllo. Per tale ragione è stato inserito il comma 11, volto essenzialmente a rilevare informaticamente la filiera dei sub-contratti che, come noto, in mancanza di controlli, potrebbero prestarsi ad infiltrazioni criminali. Al fine di velocizzare semplificare e controllare le comunicazioni sui subcontraenti e consentire così la tracciabilità degli stessi nei cantieri, verrà realizzato un apposito formulario informatizzato disponibile online.

La ratio dell'ultimo comma proposto mira a sostenere la ripresa delle attività da parte delle imprese che hanno già stipulato un contratto con le amministrazioni prima dell'emergenza COVID-19 ed hanno già effettuato parte delle lavorazioni. In particolare la norma prevede l'anticipazione di un'ulteriore quota del 20% previa costituzione delle garanzie previste dall'art 35 del D.Lgs 50/16 e garantire liquidità alle imprese.

Art. XX - Nuova disciplina dell'appalto di progettazione ed esecuzione

1. Per gli appalti di importo superiore a 10 milioni di euro le stazioni appaltanti possono utilizzare l'appalto di progettazione ed esecuzione ponendo a base di gara un progetto preliminare o un progetto definitivo, con i contenuti di cui al D.P.R. n. 207/2010, ai sensi dell'art. 17, comma 3, dello stesso D.P.R. n. 207/2010. Nel bando l'amministrazione aggiudicatrice chiede ai concorrenti la presentazione di eventuali migliorie progettuali e di ulteriori elementi da valutare ~~esclusivamente~~ anche in modalità tabellare.
2. Per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria fino all'importo di 10 milioni, le stazioni appaltanti possono utilizzare l'appalto di progettazione ed esecuzione ponendo a base di gara un progetto definitivo, secondo le previsioni di cui all'art. 24, comma 3, del D.P.R. n. 207/2010, con i contenuti ivi previsti. Nel bando l'amministrazione aggiudicatrice chiede ai concorrenti la presentazione di eventuali migliorie al progetto definitivo e di ulteriori elementi da valutare ~~esclusivamente~~ anche in modalità tabellare.
3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, l'amministrazione aggiudicatrice prima dell'avvio delle procedure di gara provvede a verificare il livello di progettazione svolto. La stazione appaltante può prevedere che i soggetti incaricati della verifica possano anche svolgere attività di supporto all'amministrazione nella fase di esecuzione dei lavori, sino al collaudo. Nel caso di affidamento dell'attività di verifica a soggetti esterni all'amministrazione gli affidamenti ai soggetti di cui al successivo comma 4 possono prevedere lo svolgimento anche delle predette attività.
4. A prescindere dall'importo dell'intervento, le stazioni appaltanti verificano la rispondenza degli elaborati progettuali avvalendosi di professionalità interne o, in alternativa, di società accreditate per l'attività di verifica. Con le stesse modalità le stazioni appaltanti, provvedono ad attivare la verifica preventiva in contemporanea con l'avvio dell'attività progettuale realizzata dall'appaltatore.
5. Agli affidamenti di cui ai commi 1 e 2 possono partecipare:
 - a) imprese con SOA per progettazione ed esecuzione;
 - b) imprese in raggruppamento con progettisti;
 - c) imprese che indicano i progettisti.
6. Nel bando le stazioni appaltanti fissano i tempi per la progettazione e le penali da applicare in caso di ritardo.
7. All'appaltatore non è riconosciuto alcun corrispettivo che comporti una maggiore spesa per varianti e riserve causate da errori o carenze del progetto esecutivo redatto dallo stesso fatta salva l'ipotesi delle cause di cui al secondo comma dell'art. 1664 del codice civile o di sopravvenuti rinvenimenti nei siti interessati alle opere, da considerarsi assolutamente imprevedibili alla stregua dell'ordinaria diligenza professionale applicabile in fase d'indagini e studi preliminari.

Relazione

Si propone di introdurre l'utilizzo dello strumento dell'appalto di progettazione ed esecuzione al fine di accelerare le procedure di affidamento dei lavori fino al 31.12.2022, accorpando la fase progettuale a quella esecutiva e semplificando l'offerta con la richiesta, in luogo di un livello progettuale, di presentazione di eventuali

migliorie e/o di ulteriori elementi da valutare esclusivamente in modalità tabellare. Ne consegue che il contratto sarà stipulato sulla base del progetto preliminare (o definitivo) posto a base di gara, integrato con le eventuali migliorie dell'aggiudicatario. In particolare, il dettato normativo proposto, prevede al comma 1, la possibilità di ricorrere all'appalto integrato per i lavori complessi superiori a 10 milioni di euro anche sulla base della progettazione preliminare e non solo di quella definitiva. In tali casi l'offerta dell'OE dovrà però contenere elementi migliorativi e indicazioni delle stesse contenute in elenchi tabellari al fine di consentire una più celere e spedita attività di valutazione della PA.

Al secondo comma invece, è prevista la disciplina dell'appalto integrato per lavori compresi tra la soglia comunitaria e 10 milioni di euro, ponendo a base di gara il progetto definitivo in possesso dell'amministrazione.

Al comma 3 è previsto che le attività di verifica della progettazione siano coordinate con quelle della fase di elaborazione progettuale al fine di consentire una più celere attività di validazione delle stesse e maggiore controllo da parte dell'amministrazione. Inoltre, al fine di rafforzare un presidio nella fase dell'esecuzione dell'opera, la stazione appaltante possa prevedere che i soggetti incaricati della verifica svolgano attività di supporto all'amministrazione sino al collaudo.

Il comma 4, prevede una norma volta a semplificare ed accelerare le attività di verifica della progettazione da parte della PA, introducendo una deroga a quanto previsto dall'art 26 comma 6 del d.lgs. 50/2016 ovvero la possibilità per le SA di procedere ad attività di verifica anche mediante l'utilizzo di strutture proprie. Inoltre, tale previsione è volta a favorire ed accelerare le attività di verifica mettendo in parallelo le attività del professionista incaricato con quelle del verificatore della PA.

Al comma 5, al fine di tutelare l'attività dei professionisti indicati dall'OE, relativamente alla sola progettazione, è stata inserita la disciplina afferente il compenso di questi ultimi i quali potranno ricevere il compenso maturato per le prestazioni svolte direttamente dalla SA sulla base di quanto indicato in offerta economica.

Al comma 7 si è reso necessario contemperare la disciplina derogatoria in esame, prevedendo un espresso divieto all'appaltatore di proporre varianti e riserve che derivino dal progetto da lui stesso redatto. Tale previsione infatti tutela l'Amministrazione da eventuali ed ulteriori richieste di somme aggiuntive da parte dell'OE. Si è fatta salva l'ipotesi delle cause di cui al secondo comma dell'art. 1664 del codice civile o di sopravvenuti rinvenimenti nei siti interessati alle opere, da considerarsi imprevedibili in base all'ordinaria diligenza professionale.

Art. XXX - Conferenza Unica di Servizi, VIA e altri pareri e autorizzazioni.

1. Fino al 31.12.2022 per l'approvazione dei progetti relativi alla realizzazione di interventi che ricadono nell'ambito di applicazione delle presenti disposizioni normative previste dagli artt. X, XX, la conferenza dei servizi, si svolge con le modalità di cui all'art. 14-bis della legge 241/1990. A tal fine l'amministrazione

precedente comunica alle altre amministrazioni interessate, ivi comprese le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, il termine perentorio, comunque non superiore a 30 giorni, entro il quale devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine della conclusione finale del procedimento. Sono fatti salvi eventuali maggiori termini previste da norme di recepimento delle normativa europea in materia ambientale

Fino al 31.12.2022, nei casi di cui all'articolo 14-bis, comma 7, il termine di cui al comma 2 dell'art 14-ter è fissato in 30 giorni, anche qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini.

2. Entro e non oltre 10 giorni dall'avvio delle attività delle conferenze le amministrazioni e gli enti coinvolti possono richiedere chiarimenti ed integrazioni relative a meri aspetti tecnici degli interventi anche in modalità telematica. Per gli interventi complessi, su valutazione dell'amministrazione precedente o anche su richiesta di un'amministrazione convocata, le attività di chiarimento ed integrazione tra le amministrazioni possono svolgersi mediante l'utilizzo di strumenti telematici ed in videoconferenza al fine di semplificare le attività di confronto amministrativo, comunque nel termine perentorio di cui al presente comma, primo capoverso.
3. I rimedi avverso la determinazione finale di conclusione della conferenza dei servizi sono ammessi unicamente nei casi di cui all'art.14 *quinquies* della legge 241/1990 se il dissenso motivato è conseguente alla non conformità dell'intervento o del progetto alla specifica normativa o pianificazione di settore ed ha altresì indicato le ragioni per le quali non è stato possibile fornire condizioni o prescrizioni per il superamento del dissenso stesso. I progetti e gli interventi volti al superamento di situazioni emergenziali costituisce motivo prevalente nella valutazione comparativa degli interessi tutelati.
4. Ove si renda necessario riconvocare la conferenza di servizi sul livello successivo di progettazione tutti i termini sono ridotti della metà.
5. Fino al 31.12.2023, in deroga a quanto stabilito dall'art. 7bis, commi 2 e 3, del d.lgs. 152/2005, i progetti degli interventi che ricadono nell'ambito di applicazione degli articoli X e XX, ad eccezione delle opere di particolare rilevanza nazionale individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi, previa intesa della Conferenza Unificata, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, sono sottoposti a VIA in sede regionale. Se l'opera interessa il territorio di più regioni la VIA è effettuata dalla Regione nel cui territorio ricade la componente prevalente dell'opera, con applicazione di un criterio estimativo dei costi previsti.
6. Fino al 31.12.2023 per l'approvazione dei progetti relativi alla realizzazione di interventi che ricadono nell'ambito di applicazione delle presenti disposizioni normative è soppresso il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di cui all'art. 215 del d.lgs. 50/2016.
7. Fino al 31.12.2022, al fine di garantire i tempi previsti per l'avvio e l'esecuzione delle opere, le autorizzazioni, le approvazioni, i pareri vincolanti, i nulla osta e

tutti i pareri comunque denominati che si rendessero necessari in fase di esecuzione dell'appalto, compresi quelli riguardanti la sicurezza dei lavoratori e quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla sicurezza, o alla tutela della salute dei cittadini, dovranno essere rilasciate nel termine perentorio di trenta giorni dalla loro richiesta aumentati di ulteriori 15 giorni in caso di particolare complessità dell'istruttoria, rappresentata dall'amministrazione competente al rilascio del parere prima dello scadere del termine perentorio di 30 giorni.

Relazione

Al fine di accelerare le procedure di approvazione dei progetti risulta indispensabile intervenire sulla disciplina vigente della conferenza di servizi con alcune disposizioni di carattere straordinario intese a:

- prevedere lo svolgimento della conferenza unicamente nella modalità semplificata della conferenza asincrona anche quando debbano essere acquisiti pareri delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini; si prevede inoltre che le amministrazioni forniscano maggiori e più precise indicazioni sulla natura del dissenso ai fini delle conseguenti valutazioni da parte delle amministrazioni precedenti;
- prevedere comunque delle fasi di interlocuzione per i chiarimenti e integrazioni afferenti gli aspetti tecnici attraverso modalità informali (modalità telematiche) anche con riunioni in video conferenza in caso di progetti complessi;
- stabilire il principio che l'assenso espresso in conferenza diviene definitivo per l'amministrazione che lo ha reso, e che i rimedi contro le determinazioni della conferenza riconosciuti alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini che hanno espresso dissenso sono consentiti solo se il dissenso motivato è conseguente alla non conformità dell'intervento o del progetto alla specifica normativa o pianificazione di settore e se nella motivazione del dissenso è specificata la ragione per la quale non è stato possibile esprimere un assenso con condizioni e prescrizioni. In tal modo dette amministrazioni sono tenute, prima di esprimere il dissenso, a valutare se è possibile rendere un parere positivo con prescrizioni e condizioni;
- nell'eventualità in cui si dovesse rendere necessario convocare una conferenza di servizi sul livello successivo di progettazione (per le migliori presentate in sede di gara) tutti i termini sono ridotti della metà.

La proposta di cui al comma 5 è finalizzata ad accelerare la procedura di approvazione dei progetti di opere pubbliche che ricadono nell'ambito di applicazione delle norme di semplificazione delle procedure di affidamento e dell'appalto integrato, attraverso una deroga alle disposizioni del codice dell'ambiente che stabiliscono la competenza ad effettuare la VIA, stabilendo che la stessa è effettuata in sede regionale. La deroga non si applica unicamente per le opere di particolare rilevanza nazionale da individuarsi

con DPCM entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni in argomento, sentita la Conferenza Unificata.

Al comma 6, fino al 31.12.2023, al fine di coordinare tale disciplina speciale con il T.U. dell'ambiente, si propone di derogare anche all'art. 27bis del D.Lgs. 152/2006. La proposta di cui al comma 6 intende semplificare le procedure amministrative di VIA di cui all'art. 27 bis del D.Lgs. 152/2006, eventualmente necessarie anche a seguito dell'esito della verifica di assoggettabilità di cui all'art. 19, riconducendo la procedura all'acquisizione dei titoli di natura ambientale in analogia a quanto già avviene nelle procedure di carattere nazionale e nell'ottica dello snellimento e razionalizzazione delle stesse, tenuto conto che nell'ambito della definitiva approvazione dei progetti si provvederà all'acquisizione dei titoli di natura non ambientale necessari. Il comma 6 disapplica l'ulteriore fase del Parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, nei casi in cui sarebbe richiesto dalla vigente normativa.

Infine il comma 7 prevede di accelerare l'acquisizione di quanto si rendesse necessario nelle fasi successive all'approvazione del livello progettuale posto a base di appalto, stabilendo un termine perentorio per il loro rilascio, anche nell'eventualità in cui dovessero essere acquisiti pareri o nulla osta o autorizzazioni relativi alla sicurezza o da parte delle amministrazioni/enti preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini.

C. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA – PROBLEMATICHE E PROPOSTE NORMATIVE

PREMESSA

In considerazione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19, che ha determinato e sta determinando una forte contrazione occupazionale, con conseguente calo dei redditi, al fine di consentire un concreto sostegno alle famiglie che hanno subito perdite reddituali accertate e definite, le Regioni e le Province Autonome
CHIEDONO

in via strutturale e permanente:

➤ un significativo **incremento del Fondo Nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni** in locazione di cui all'art. 11 comma 6 della L. 431/98, alla luce di un fabbisogno annuale complessivo di oltre 450 milioni, come rilevabile dal monitoraggio del MIT;

ed in via immediata:

➤ **uno stanziamento straordinario del fondo sostegno fittiper un importo di almeno 100 milioni** immediatamente disponibile, espressamente dedicato alle famiglie che subiscono perdite reddituali accertate e definite superiori al 30% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente e che, in assenza di liquidità, non riescono a sostenere il pagamento dei canoni di locazione privati ed anche **pubblici (ERP)**;

➤ **consentire in via straordinaria l'utilizzo in forma congiunta delle risorse di entrambi i fondi nazionali destinati al sostegno all'affitto (ex L. 431/98 ed ex L. 124/2013)**, compreso l'annualità 2019 ed eventuali risorse ancora non utilizzate delle annualità pregresse del Fondo inquilini morosi incolpevoli, secondo le priorità riscontrate a livello locale;

➤ **consentire in via straordinaria una semplificazione nell'utilizzo del Fondo inquilini morosi incolpevoli**, di cui all'articolo 6, comma 5 del decreto legge 31 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 ottobre 2013, n. 124, **ampliando la platea dei destinatari** anche a chi, pur non essendo destinatario di provvedimenti esecutivi di sfratto, subisce perdite reddituali accertate e definite superiori al 30% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, per effetto dell'emergenza coronavirus e non riesce a sostenere il pagamento dei canoni di locazione, in assenza di liquidità.

Oltre al sostegno all'affitto, è necessario **incrementare l'offerta di edilizia residenziale pubblica e sociale**, anche in previsione di un massiccio aumento del

fabbisogno di alloggi sociali, ovvero a prezzi e canoni calmierati. A tal fine, **si chiede di sostenere le azioni già in corso con:**

➤ **l'anticipo degli stanziamenti annuali del fondo destinato alla manutenzione straordinaria del patrimonio ERP di cui all'art. 4 della legge 80/2014**, con incremento delle risorse complessivamente previste da destinare al finanziamento degli interventi di linea b) non finanziati per carenza di risorse a copertura totale del fabbisogno già rilevato, **per un importo di 65M€.**

➤ **Rendere permanenti gli incentivi eco e sisma bonus** ovvero quantomeno allungarne la prospettiva al 2025, **estendendo lo sconto in fattura anche al sisma-bonus**, perché gli interventi di edilizia pubblica (attraverso gli IACP) e privata sociale, nonché contribuire concretamente alla messa in sicurezza e all'efficientamento energetico del patrimonio ERP.

PROPOSTE NORMATIVE

Art. __

(Finanziamento straordinario del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione per far fronte all'emergenza epidemiologica Covid-19)

1. Per l'anno 2020, allo scopo di fare fronte alle conseguenze economiche dell'emergenza epidemiologica Covid-19 in particolare per le famiglie che risiedono in alloggio in locazione, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 e s.m.i. è incrementato di una quota straordinaria destinata ai conduttori di alloggi che hanno subito nei mesi di marzo e aprile 2020 una riduzione del reddito superiore al 30% rispetto allo stesso periodo dell'anno 2019.

2. La quota straordinaria di cui all'art. 1 può essere destinata anche agli enti gestori del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica per compensare le morosità riferibili ad analoghe riduzioni del reddito.

3. Per l'attuazione del comma 1 è autorizzata una spesa di 100 milioni a valere...

4. Il riparto tra le regioni della disponibilità del Fondo straordinario è effettuato entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legge, previa intesa della Conferenza unificata.

5. Le regioni programmano in favore dei comuni le risorse assegnate entro 30 giorni dalla data di erogazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Le relative risorse sono utilizzate dai comuni secondo gli indirizzi regionali e le priorità riscontrate a livello locale anche ricorrendo a bandi straordinari. Le quote delle risorse non programmate entro il termine sopradetto sono portate in detrazione in occasione dei successivi riparti.

Relazione

Con l'istituzione di un fondo straordinario per il sostegno all'affitto si intende far fronte ad un'attesa drastica diminuzione delle entrate da canoni locativi, se non addirittura un azzeramento delle stesse, dovuta alla crisi e al clima di incertezza generale, estendendo anche agli inquilini ERP il sostegno all'affitto, attraverso uno stanziamento straordinario da parte dello Stato da destinare specificamente all'emergenza COVID-19, in quanto la situazione di sofferenza di gran numero di soggetti già deboli potrà determinare un ricaduta sulla situazione finanziaria degli Enti gestori ERP. Da qui la proposta che al Fondo straordinario che è stato ipotizzato possano accedere anche gli assegnatari ERP, che versano nelle condizioni di oggettiva e riconosciuta difficoltà, come gli altri conduttori di alloggi in locazione, anche prevedendo la corresponsione della relativa quota di morosità - debitamente documentata e giustificata sulla base della emergenza covid-19 - agli enti gestori stessi.

Art. __

(Anticipo stanziamenti Programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica)

1. Al fine di far fronte all'emergenza epidemiologica da virus COVID-19 anche attraverso l'aumento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica, gli stanziamenti già previsti per gli anni dal 2020 al 2029 a valere sul fondo di cui all'art. 1, comma 140 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, iscritte sul capitolo 7442 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti destinato alla manutenzione straordinaria del patrimonio ERP di cui all'art. 4 della legge 23 maggio 2014 n. 80, sono assegnati in via anticipata alle Regioni nel triennio 2020/2023.

2. Per tali finalità, il fondo è altresì incrementato di 65 milioni di euro da destinare al finanziamento degli interventi di linea b) non finanziati per carenza di risorse a copertura totale del fabbisogno, da ripartirsi secondo le modalità già stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 3 ottobre 2018.

Relazione

Al fine di far fronte all'emergenza epidemiologica da virus COVID-19 è necessario incrementare l'offerta di edilizia residenziale pubblica e sociale, anche in previsione di un massiccio aumento del fabbisogno di alloggi sociali, ovvero a prezzi e canoni calmierati. A tal fine, tenuto conto della disponibilità di un parco progetti regionali, già ritenuti ammissibili nel 2016 e che sarebbero pertanto immediatamente realizzabili con il recupero di alloggi vuoti ed inagibili, è opportuno anticipare gli stanziamenti di cassa previsti dal DM 3 ottobre 2018, a valere sul fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, per finanziare il programma di manutenzione straordinaria del patrimonio ERP di cui all'art. 4 della Legge 80/2014.

Al comma 2 si dispone di incrementare il fondo con ulteriori 65 milioni di euro, necessari a dare completa copertura ai progetti già disponibili e non ancora finanziati per carenza di risorse.

La messa a disposizione di questi fondi, insieme all'utilizzo degli incentivi eco e sisma bonus (di cui al prossimo articolo), ovvero dei co-finanziamenti del GSE

(Gestore Sociale Energetico) garantirebbe un'efficace sinergia in grado di puntare alla rigenerazione urbana di interi quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Art. __

(Proroga incentivi eco – sisma bonus)

Al decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 14:

1) ai commi 1 e 2, lettera b), le parole: «31 dicembre 2020» sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2025»;

2) al comma 2, lettera a), le parole: «31 dicembre 2021» sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2025»;

3) al comma 2, lettera b-bis), al primo periodo, le parole: «sostenute dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020» sono sostituite dalle seguenti: « sostenute dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2025 »;

4) al comma 2-bis, le parole: « sostenute nell'anno 2020 » sono sostituite dalle seguenti: « sostenute negli anni 2020-2025 »;

5) al comma 2-quater, le parole: «31 dicembre 2021» sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2025»;

6) al comma 2-quinquies, le parole: «per ciascuno degli anni dal 2018 al 2021» sono sostituite dalle seguenti: « per ciascuno degli anni dal 2018 al 2025»;

b) all'articolo 16:

1) al comma 1, le parole: « 31 dicembre 2020 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2025»;

2) al comma 1-bis, le parole: « 31 dicembre 2021 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2025»;

3) al comma 1-ter, le parole: « 31 dicembre 2021 » sono sostituite dalle seguenti: « 31 dicembre 2025 »;

4) al comma 2, le parole: « 1° gennaio 2019 » sono sostituite dalle seguenti: « 1° gennaio 2020 », le parole: « anno 2020 » sono sostituite dalle seguenti: « anno 2021 », le parole: « anno 2019 », ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: « anno 2020 » e le parole: « nel 2020 » sono sostituite dalle seguenti: « nel 2021 »

5) è aggiunto il seguente comma "2-ter. A partire dal 1° gennaio 2020 il soggetto avente diritto alle detrazioni può optare, in luogo dell'utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, senza l'applicazione dei limiti di cui all'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e all'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Il fornitore che ha effettuato gli interventi ha a sua volta facoltà di cedere il credito d'imposta ai propri fornitori di beni e servizi, con esclusione della possibilità di ulteriori cessioni da parte di questi ultimi. Rimane in ogni caso esclusa la cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari.

Relazione

L'introduzione nel 2016 di incentivi per la riqualificazione energetica dei condomini (Ecobonus), con la possibilità di abbinare la messa in sicurezza anti sismica (Sismabonus) ha rappresentato un punto di svolta per garantire molteplici aspettative del mondo dell'edilizia: la sicurezza, la sostenibilità economica, il risparmio energetico, l'utilizzo di materiali ecocompatibili, l'innovazione, il comfort, la fruibilità degli spazi, la legalità, la sicurezza del lavoro. Tali incentivi costituiscono un'opportunità per riqualificare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, vista le ridotte somme a disposizione.

Ciò è ancora più urgente e significativo se si considera che molti edifici sono stati costruiti prima dell'emanazione delle norme antisismiche (1974) e delle disposizioni di legge sull'efficienza energetica (1976). In presenza di un patrimonio che ha necessità di importanti risorse per manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che di verifiche strutturali, è necessario puntare su una politica di prevenzione che riduca drasticamente la vulnerabilità degli edifici, nella consapevolezza che fare prevenzione in modo trasparente ed efficace non sia affatto oneroso, ma conduca ad un saldo finanziario positivo, oltre a preservare vite umane. La spinta nella direzione dell'efficienza energetica ha inoltre un importante obiettivo sociale, perché la spesa per il riscaldamento delle abitazioni rappresenta un notevole peso per i nuclei familiari assegnatari di alloggi popolari (variabile tra 800 e 1500 euro all'anno di media), che vivono in una condizione di povertà energetica e con difficoltà a pagare la bolletta del riscaldamento.

Si può così attivare un percorso virtuoso che permetta di individuare le situazioni di maggiori criticità e di attivare una programmazione di interventi di manutenzione straordinaria che abbia come obiettivi principali quelli sopra descritti, con la possibilità di dover garantire finanziamenti regionali per circa il 20-25% rispetto al totale delle risorse necessarie.

Per quanto sopra evidenziato appare necessaria la proroga degli incentivi.