

**Servizio Legislativo - Legale - Fiscale**

**Circ. n. 52/2020**

(CCXXXVI COMUNICAZIONE "EMERGENZA COVID-19")

Prot. n. 3120/TDF

Roma, 21 settembre 2020

**Oggetto: CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO  
LEGGE 16 LUGLIO 2020, N. 76: MISURE URGENTI  
PER LA SEMPLIFICAZIONE E L'INNOVAZIONE  
DIGITALE**

(G.U. N. 228 DEL 14-09-2020-S.O. N. 33)

Alle Confcooperative regionali e  
territoriali  
Alle Federazioni nazionali  
Ai Consorzi nazionali

E, p.c. Al Direttore Generale  
Ai Capi Dipartimento  
Ai Capi Servizio  
Al Direttore di Fondosviluppo  
Al Direttore di ICN  
Al Direttore di NODE

LORO INDIRIZZI

È stato pubblicato in G.U. il testo del **DECRETO 16 LUGLIO 2020, N. 76** coordinato con la **LEGGE DI CONVERSIONE 11 SETTEMBRE, 2020, N. 120 (ALL.)** recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (GU n. 228 del 14-9-2020-S.O. n. 33).

**CONVERSIONE DEL DL SEMPLIFICAZIONE  
(LEGGE 11 SETTEMBRE 2020, N. 120, DI CONVERSIONE DEL  
D.L. 16 LUGLIO 2020, N. 76)**

Il decreto, che ha subito diverse modifiche nel corso dell'iter parlamentare di conversione, è diretto alla semplificazione di oneri e procedimenti amministrativi, allo snellimento di adempimenti burocratici, alla velocizzazione della pubblica amministrazione, al rafforzamento dell'economia verde, dell'attività d'impresa, alla tutela ambientale e allo sviluppo delle tecnologie emergenti. A seguito delle

modifiche nel corso dell'iter parlamentare di conversione, è ora composto di 65 articoli, raggruppati nei seguenti Titoli:

- Titolo I-** Semplificazioni in materia di contratti pubblici e dell'edilizia;
- Titolo II-** Semplificazioni procedurali e responsabilità;
- Titolo III-** Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale;
- Titolo IV-** Semplificazioni in materia di attività di impresa, ambiente e green economy.

\*

Tra le previsioni di specifico interesse, si segnala l'approvazione di alcune disposizioni promosse dall'Alleanza delle cooperative.

In particolare, le disposizioni riguardano:

- **le modifiche alle soglie in materia di affidamenti diretti**, di cui si dirà in seguito (150.000 lavori, 75.000 servizi, inclusi servizi di ingegneria e architettura);
- **l'aggiudicazione di appalti sotto soglia**, con l'esclusione dall'applicazione del criterio del prezzo più basso nelle gare per i servizi ad alta intensità di manodopera, quelli di natura tecnica ed intellettuale e quelli innovativi;
- **i consorzi cooperativi**, con cui si chiarisce (quando l'impresa designata all'esecuzione dal consorzio è a sua volta un consorzio) che il consorzio designato all'esecuzione debba essere indicato in sede di offerta;
- **il partenariato pubblico/privato per la valorizzazione del patrimonio culturale**, con l'estensione della possibilità di attivare forme speciali di partenariato anche con le Regioni e gli altri enti territoriali (e non solo con lo Stato).

Si segnala altresì l'accoglimento come ORDINI DEL GIORNO – e quindi come formali impegni del Governo ad intervenire – di altre proposte dell'Alleanza delle cooperative, segnatamente:

- l'impegno del Governo ad abrogare l'obbligo per gli appaltatori di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta, nonché di abrogare il divieto di subappalto a operatori che hanno precedentemente partecipato alla gara (subappalto);
- l'impegno del Governo a prevedere la revisione e rinegoziazione degli appalti laddove l'emergenza abbia causato la sospensione dell'esecuzione o ne abbia modificato le modalità di svolgimento causando maggiori oneri economici e finanziari (riequilibrio dei contratti in corso);

- l'impegno del Governo a prevedere la revisione obbligatoria del corrispettivo dell'appalto in caso di rinnovo del CCNL firmato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale (adeguamento del corrispettivo degli appalti ai CCNL).

Infine, preme segnalare che, tra le modifiche introdotte con la legge di conversione, alcune risultano di fondamentale importanza per gli enti del Terzo settore (incluse le imprese sociali e le cooperative sociali), tenuto conto della materia estremamente complessa e delicata su cui intervengono, cioè il rapporto tra pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore, oggetto del Titolo VII, articoli 55-57, del Codice del terzo settore (D.lgs. n. 117/2017).

Le predette modifiche sono state introdotte dall'**art. 8, comma 5, lett. a), a-quater) e c-bis)**, del provvedimento in esame e riguardano il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016): rispettivamente, gli articoli 30, comma 8, 59, comma 1 e 140, comma 1<sup>1</sup>. Sono dirette a realizzare un coordinamento legislativo (sino ad oggi mancante) tra Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016), e Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017). Per una disamina dettagliata si rinvia alle comunicazioni delle federazioni interessate.

\*

Di seguito le principali novità contenute nel provvedimento rinviando, per un esame specifico e approfondito dei nuovi istituti, alle comunicazioni degli uffici confederali e delle federazioni di settore in corso di divulgazione.

## **1. CONTRATTI PUBBLICI E ATTIVITÀ EDILIZIA (ARTT. 1-11-BIS)**

Allo scopo di promuovere gli investimenti in infrastrutture e servizi, si introduce, per un periodo transitorio (**fino al 31 dicembre 2021**), una disciplina nuova per l'affidamento dei lavori, servizi e forniture, in deroga al Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016, di seguito "Codice").

Pertanto, in deroga agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del Codice, si applicheranno le seguenti previsioni normative.

Per i **contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria** (214.000 euro per gli appalti pubblici di forniture e servizi, 750.000 euro per gli appalti di servizi sociali e 5.350.000 per gli appalti di lavori e

<sup>1</sup> Al decreto legislativo n. 50 del 2016 sono apportate le seguenti modificazioni:

0a) all'articolo 30, comma 8, dopo le parole: «e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici» sono inserite le seguenti: «nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117»;

a - quater) all'articolo 59, comma 1, sono premesse le seguenti parole: «Fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117»;

c -bis) all'articolo 140, comma 1, alinea, al primo periodo, dopo le parole: «salvo quanto disposto nel presente articolo» sono aggiunte le seguenti: «e fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117».

concessioni) le nuove disposizioni prevedono che le stazioni appalti, procedano all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, inclusi i servizi di ingegneria e architettura (tra cui la progettazione) secondo le seguenti modalità:

- a) **affidamento diretto** per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 75.000 euro;
- b) **la procedura negoziata senza bando** di cui all'articolo 63 del Codice, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, e con l'individuazione degli operatori economici in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, e previa pubblicazione di un avviso relativo all'avvio della procedura di affidamento.

La scelta del contraente dovrà avvenire entro due mesi (elevati a quattro mesi nei casi di procedura negoziata, senza bando) dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento.

Per gli affidamenti diretti possono essere utilizzati la determina a contrarre, o atto equivalente.

Per gli affidamenti mediante procedura negoziata senza bando, le stazioni appaltanti procedono con propria scelta all'aggiudicazione in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento.

Si procede all'affidamento esclusivamente in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei casi previsti dall'articolo 95, comma 3, del Codice dei contratti pubblici (per i servizi ad alta intensità di manodopera, per quelli di natura tecnica ed intellettuale e per quelli innovativi).

Nel caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, si procede all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia.

Le disposizioni in esame, si applicano altresì anche alle procedure per l'affidamento della gestione di fondi pubblici comunitari, nazionali, regionali e camerali diretti a sostenere l'accesso al credito delle imprese.

Per gli appalti sotto soglia comunitaria, è escluso che la stazione appaltante possa richiedere le garanzie provvisorie, salvo che, in considerazione della tipologia e specificità della singola procedura, ricorrano particolari esigenze che ne giustifichino la richiesta che la stazione appaltante indica nell'avviso di indizione della gara o in altro atto equivalente. Nel caso in cui sia richiesta la garanzia provvisoria, il relativo ammontare è dimezzato.

Per i **contratti di importo superiore alla soglia comunitaria**, per velocizzare l'esecuzione degli stessi, è previsto che l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente debba avvenire entro il termine di sei mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, mediante la procedura aperta, ristretta o, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, della procedura competitiva con negoziazione di cui agli articoli 61 e 62 del decreto legislativo n. 50 del 2016, o il dialogo competitivo di cui all'articolo 64 del decreto legislativo n. 50 del 2016, per i settori ordinari, e di cui agli articoli 123 e 124, per i settori speciali, in ogni caso con i termini ridotti di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c).

La nuova disciplina derogatoria, si applica sempre che l'atto di avvio del procedimento amministrativo, la determina a contrarre o altro atto equivalente, sia adottato **entro il 31 dicembre 2021**. Per ogni procedura di appalto è nominato un responsabile unico del procedimento che, con propria determinazione adeguatamente motivata, dovrà validare ed approvare ogni fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera.

Per entrambi i casi (contratti sotto o sopra soglia comunitaria) è stata **introdotta, la possibilità che alle procedure di affidamento possano partecipare gli operatori economici anche in forma di raggruppamenti temporanei.**

È introdotto l'obbligo della pubblicazione degli atti delle stazioni appaltanti sui rispettivi siti istituzionali, in virtù del principio della trasparenza, salvo per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40.000 euro.

Il ricorso ai contratti secretati di cui all'articolo 162 del codice, è limitato ai casi di "stretta necessità" e richiede una specifica motivazione.

Quanto alle altre disposizioni:

- è prevista la costituzione di **collegi consultivi tecnici** (obbligatori in alcuni casi e facoltativi in altri) ad opera delle stazioni appaltanti, con il compito di risolvere celermente eventuali controversie e dispute tecniche che potrebbero bloccare gli appalti;
- è istituito un apposito **Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche**, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, per prevenire il blocco dei cantieri per assenza di risorse, che potrà finanziare le stazioni appaltanti per far fronte agli impegni assunti nei casi di maggiori fabbisogni finanziari dovuti a sopravvenute esigenze motivate nel rispetto della normativa vigente, ovvero per temporanee insufficienti disponibilità finanziarie annuali, a decorrere dall'anno 2020<sup>3</sup>;
- allo scopo di accelerare le procedure per l'attuazione degli investimenti pubblici e per l'affidamento di appalti e concessioni, è istituito **un ulteriore Fondo** presso il Ministero dei Trasporti, le cui risorse sono destinate ad iniziative finalizzate all'aggiornamento professionale del responsabile unico del procedimento (RUP);
- vengono snellite e standardizzate le procedure per la nomina di **Commissari straordinari** per le opere di maggiore rilevanza e complessità, in relazione al tessuto economico, sociale e produttivo;
- sono introdotte novità anche sul fronte della **legalità** e dei **controlli antimafia**. Il provvedimento introduce, fino al **31 dicembre 2021**, procedure più semplificate e standardizzate. Le procedure semplificate consentono alle pubbliche amministrazioni: 1) di

---

E' previsto, inoltre, che per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di opere di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, la procedura negoziata di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, per i settori ordinari, e di cui all'articolo 125, per i settori speciali, può essere utilizzata, previa pubblicazione dell'avviso di indizione della gara o di altro atto equivalente, nel rispetto di un criterio di rotazione, nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati.

<sup>3</sup> Il Fondo non può finanziare nuove opere e l'accesso non può essere reiterato a esclusione del caso in cui la carenza delle risorse derivi da un'accelerazione della realizzazione delle opere rispetto al cronoprogramma aggiornato.



corrispondere ai privati agevolazioni o benefici economici, anche in assenza della documentazione antimafia, con il vincolo della restituzione laddove in esito alle verifiche antimafia dovesse essere pronunciata una interdittiva; 2) di stipulare contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture sulla base di una informativa antimafia liberatoria provvisoria, valida per 60 giorni, con il vincolo del recesso se le verifiche successive dovessero comportare misura interdittiva antimafia. La disposizione consente inoltre di eseguire le verifiche antimafia attingendo a tutte le banche dati disponibili e domanda al Ministro dell'interno l'individuazione, con decreto, di ulteriori misure di semplificazione per quanto riguarda le verifiche che competono alle prefetture.

Per tutto il resto, continuerà ad applicarsi la disciplina generale del Codice antimafia, integrata dalla previsione di **Protocolli di legalità** stipulati dal Ministero dell'interno con le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali, per l'estensione, anche ai rapporti tra privati, della disciplina riguardante il rilascio della documentazione antimafia, oggi limitata ai rapporti tra i privati e un soggetto pubblico. Le stazioni appaltanti dovranno prevedere, negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito, che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto;

- in merito alla possibilità di **sospendere l'opera pubblica**, le nuove disposizioni stabiliscono che le ipotesi in cui essa è possibile sono tassative. Fino al **31 dicembre 2021**, in deroga all'articolo 107 del codice, la sospensione, volontaria o coattiva, dell'esecuzione di lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie comunitarie, anche se già iniziati, può avvenire, esclusivamente per il tempo strettamente necessario al loro superamento, solo per: cause previste da disposizioni di legge penale, dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché da vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (i); gravi ragioni di ordine pubblico, salute pubblica o dei soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere, ivi incluse le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria globale da COVID-19 (ii); gravi ragioni di ordine tecnico, idonee a incidere sulla realizzazione a regola d'arte dell'opera, in relazione alle modalità di superamento delle quali non vi è accordo tra le parti (iii); gravi ragioni di pubblico interesse (iv);
- sono affidate, fino alla scadenza dello stato di emergenza, al **Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19**, l'acquisizione e distribuzione delle apparecchiature e dei dispositivi di protezione individuale, nonché dei beni strumentali, compresi gli arredi scolastici, per garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2020/2021 e il contrasto dell'eventuale emergenza nelle istituzioni scolastiche statali. Lo stesso **Commissario straordinario** potrà avviare procedure di affidamento dei contratti pubblici necessari per dare attuazione ai piani di riorganizzazione della rete ospedaliera e della rete assistenziale territoriale, anche prima che siano disponibili gli importi a tal fine autorizzati nella contabilità speciale intestata al medesimo Commissario straordinario;
- rispetto ai procedimenti disciplinati dal decreto in esame, per la validità dei *documenti unici di regolarità contributiva-DURC* è esclusa l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 103, comma 2, del citato decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, riguardanti la proroga oltre la data del 31 luglio 2020 della validità dei predetti documenti, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 ed il 31 luglio 2020. In sintesi, la **proroga** della validità dei DURC, prevista dalla legislazione vigente



per quelli in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, **non è applicabile** quando è richiesto di produrre il DURC (oppure di dichiararne il possesso ovvero quando è necessario indicare, dichiarare o autocertificare la regolarità contributiva), ai fini della selezione del contraente o per la stipulazione del contratto relativamente a lavori, servizi o forniture previsti o in qualunque modo disciplinati dal decreto in esame;

- per il **settore edilizio**, allo scopo di eliminare gli ostacoli burocratici allo sviluppo della rigenerazione urbana, per consentire significativi interventi sul patrimonio edilizio esistente e per migliorare le prestazioni energetiche e di sicurezza antisismica degli edifici, sono introdotte una serie di misure di semplificazione per riavviare il settore dell'edilizia auspicando una crescita sull'occupazione anche dei settori ad essa collegati, agevolando gli interventi di ristrutturazione, manutenzione straordinaria, demolizione e ricostruzione. Una serie di modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (testo unico dell'edilizia), ha l'obiettivo di realizzare le condizioni normative dirette a promuovere interventi di recupero e di qualificazione del patrimonio edilizio e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, all'insegna della semplificazione. Le principali novità riguardano:

- le modifiche all'articolo 12 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, al fine di estendere l'ammissione ai benefici del Fondo solidarietà mutui «prima casa», cosiddetto «Fondo Gasparrini», e consentire, per determinati periodi (da 6 a 18 mesi) espressamente individuati, la sospensione delle rate dei mutui ipotecari erogati alle cooperative edilizie a proprietà indivisa;
- la proroga della validità dei titoli edilizi;
- la riduzione dei tempi per lo svolgimento delle procedure edilizie attraverso la previsione della costituzione di una Conferenza di servizi semplificata, per poter acquisire l'assenso delle altre amministrazioni;
- la rivisitazione dell'istituto del silenzio assenso e la possibilità di richiedere il documento attestante l'avvenuta formazione dello stesso;
- la semplificazione dei procedimenti per interventi di demolizione e ricostruzione, nonché delle procedure di modifica dei prospetti degli edifici;
- l'aumento degli incentivi per interventi di rigenerazione urbana, con una riduzione dei contributi da versare ai Comuni.

Per quanto riguarda le modifiche all'articolo 12, del D.L. n. 23/2020, si prevede che l'ammissione ai benefici del Fondo Gasparrini, è estesa alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, per mutui ipotecari erogati alle predette cooperative di importo massimo pari al prodotto tra l'importo di 400.000 euro e il numero dei rispettivi soci, qualora almeno il 20% dei soci assegnatari di immobili residenziali e relative pertinenze si trovi, al momento dell'entrata in

vigore della disposizione, nelle condizioni previste dall'articolo 2, comma 479, della legge 24 dicembre 2007, n. 244<sup>4</sup>;

- sono altresì snellite anche le procedure dirette ad agevolare e semplificare la ricostruzione nelle aree colpite da eventi sismici come quelle del Centro Italia<sup>5</sup>, nonché per semplificare la procedura di selezione degli operatori economici per gli appalti di edilizia scolastica, prevedendo, in particolare, che l'invito a partecipare non sia più basato sul progetto definitivo posto a base di gara. La norma estende, inoltre, tale possibilità anche per altri interventi che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione. Si differisce, inoltre, al 30 novembre 2020 il termine della domanda di contributo per gli interventi di immediata esecuzione degli edifici inagibili.

\*

## **2. SEMPLIFICAZIONI PROCEDIMENTALI E RESPONSABILITÀ (ARTT. DA 12 A 23)**

Attraverso una serie di modifiche apportate alla legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/90) si riducono i tempi per l'avvio e la conclusione dei procedimenti amministrativi. In particolare:

- è consacrato il principio che i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione sono improntati al **principio della collaborazione e della buona fede**;
- è sancita la regola del **silenzio assenso** per la maggior parte dei procedimenti amministrativi (fatto salvo il potere di annullamento d'ufficio), con conseguente espressa dichiarazione di inefficacia dell'atto "tardivo" dissenziente, che sia adottato dopo la già avvenuta formazione del silenzio assenso;
- allo scopo di garantire la certezza dei tempi di durata dei procedimenti amministrativi, è stabilito che le pubbliche amministrazioni debbano determinare con certezza e rendere noti, mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente" **i tempi di durata e conclusione dei procedimenti** amministrativi ritenuti maggiormente rilevanti per la collettività;
- sono adottate misure dirette a favorire la partecipazione di cittadini e imprese al **procedimento amministrativo telematico**. A tale scopo è stabilito che le pubbliche

<sup>4</sup> In caso di: cessazione del rapporto di lavoro subordinato, ad eccezione delle ipotesi di risoluzione consensuale, di risoluzione per limiti di età con diritto a pensione di vecchiaia o di anzianità, di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, di dimissioni del lavoratore non per giusta causa; cessazione dei rapporti di lavoro parasubordinato o di rappresentanza commerciale o di agenzia (art. 409 n. 3 del c.p.c.), sempre salva la risoluzione consensuale, il recesso datoriale per giusta causa, il recesso del lavoratore non per giusta causa; morte o riconoscimento di grave handicap ovvero di invalidità civile (ai sensi della legge n. 104 del 1992) non inferiore all'80%; sospensione dal lavoro o riduzione dell'orario di lavoro per un periodo di almeno trenta giorni, anche in attesa dell'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione dei trattamenti di sostegno del reddito.

<sup>5</sup> In particolare, si attribuisce al Commissario straordinario per la ricostruzione del Centro Italia un potere di ordinanza in deroga a ogni disposizione di legge (diversa da quella penale), su un elenco di interventi ed opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, individuati anch'essi con ordinanza del Commissario. Il Commissario straordinario può nominare fino a due sub-commissari, autorizzando la spesa di 100.000 euro per il 2020 e 200 mila euro annui a decorrere dal 2021.





- amministrazioni agiscono mediante strumenti informatici e telematici sia nei rapporti interni sia nei rapporti con i privati; inoltre, si dispone che le pubbliche amministrazioni debbano erogare i servizi in forma digitale e che i documenti digitali possano essere consultati dai cittadini;
- è poi introdotta, fino al 31 dicembre 2021, la **Conferenza di servizi straordinaria**, allo scopo di introdurre semplificazioni dirette a fronteggiare gli effetti negativi, di natura sanitaria ed economica, derivanti dalle misure di contenimento e dall'emergenza sanitaria globale del COVID-19. In particolare, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le amministrazioni precedenti hanno la facoltà di adottare lo strumento della conferenza semplificata che opererà in tempi più brevi rispetto a quanto attualmente prescritto, per il rilascio delle decisioni di competenza. Il termine massimo è fissato per tutte le amministrazioni in sessanta giorni;
  - sono **ridotti i costi burocratici**, prevedendosi che qualora gli atti normativi statali o i decreti attuativi di rango secondario, introducano nuovi costi regolatori, debbano contestualmente eliminare oneri di pari valore, in modo da garantire un saldo pari a zero. Se la compensazione non avviene, i nuovi costi regolatori sono qualificati di regola come oneri fiscalmente detraibili, ferma restando la necessità di individuare la relativa copertura finanziaria;
  - è introdotta, altresì, la c.d. **Agenda per la semplificazione amministrativa per il periodo 2020-2023**, che verrà definita in base alle linee di indirizzo adottate fra Stato, Regioni, Province ed enti locali. È prevista, infatti, l'individuazione delle procedure al fine di determinare le attività soggette ad autorizzazione, giustificate da motivi imperativi di interesse generale, nonché quelle che potranno essere soggette al solo obbligo di comunicazione; ciò al fine di pervenire alla successiva adozione di provvedimenti volti all'eliminazione delle autorizzazioni, degli adempimenti e di misure incidenti sulla libertà di iniziativa economica, ritenuti non necessari ovvero a semplificare i relativi procedimenti, in modo da ridurre il numero delle fasi e delle amministrazioni coinvolte;
  - è ampliato, inoltre, l'ambito di applicazione e di utilizzo della **modulistica unificata e standardizzata**, ora circoscritto ai procedimenti in materia di edilizia e di avvio ed esercizio delle attività produttive, allo scopo di pervenire all'omogeneità sul territorio nazionale della documentazione e delle informazioni richieste dalla pubblica amministrazione ai cittadini e imprese, per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni;
  - rispetto alla **responsabilità degli amministratori pubblici per danno erariale**, è previsto che, fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità è limitata al solo dolo per quanto riguarda le azioni da cui ne deriva l'evento dannoso, e non anche per le omissioni (per le quali rimane invariata la disciplina vigente della responsabilità anche per colpa);
  - viene altresì ridefinito il **reato di abuso di ufficio**, di cui all'articolo 323 c.p., dando rilevanza alla violazione (da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, nello svolgimento delle pubbliche funzioni) di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge ed evidenziando la circostanza che da tali specifiche regole non residui alcuna discrezionalità per il soggetto (contrariamente alla previsione in

- vigore sino ad oggi, che fa un riferimento generico alla violazione di norme di legge o di regolamento);
- sono apportate modifiche in materia di autocertificazione per aggiornare la normativa e valorizzarne l'applicazione.

\*

### **3. MISURE DI SEMPLIFICAZIONE PER IL SOSTEGNO E LA DIFFUSIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (ARTT. DA 23-BIS A 37-BIS)**

Il terzo ambito di intervento, riguarda la semplificazione e la concretizzazione della trasformazione digitale del Paese.

Le nuove disposizioni, attraverso una serie di modifiche al CAD (Codice dell'amministrazione digitale-D.Lgs. n. 82/2005), sono dirette a promuovere la diffusione di servizi in rete, agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, garantire ai cittadini l'esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali, rafforzare l'utilizzo dei dati e di strumenti digitali, quali ulteriori misure urgenti ed essenziali di contrasto agli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Gli ambiti di intervento riguardano:

- la "cittadinanza digitale e l'accesso ai servizi digitali della pubblica amministrazione";
- le "norme generali per lo sviluppo dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e l'utilizzo del digitale nell'azione amministrativa";
- la "strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali";
- le "misure per l'innovazione".

*Domicilio digitale (i), accesso digitale (ii) e accesso ai servizi digitali (iii)*, sono i tre pilastri su cui si fondano gli interventi relativi alla cittadinanza digitale e allo sviluppo dei servizi digitali della PA da parte dei cittadini.

- (i) È in particolare ampliato l'ambito applicativo del cd. *domicilio digitale*, e del *punto di accesso telematico* di cui all'art. 64-bis del CAD. Gli enti pubblici dovranno, quindi, rendere fruibili i propri servizi in rete tramite applicazioni su dispositivi mobili anche attraverso il sopra citato punto di accesso, salvo impedimenti di natura tecnologica. Gli stessi enti devono comunque rendere fruibili tutti i loro servizi, anche in modalità digitale, ed avviare i relativi progetti di trasformazione digitale entro il 28 febbraio 2021. Sono utilizzabili credenziali diverse fino alla data di naturale scadenza, ma non oltre il 30 settembre 2021. È prevista la responsabilità dei dirigenti responsabili delle strutture competenti, che potranno vedersi ridotta la loro retribuzione di risultato ed il relativo trattamento accessorio collegato alla performance individuale in misura non inferiore al 30 per cento, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture, nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

- (ii) È incentivato l'utilizzo di strumenti come lo **SPID** e la stessa **carta d'identità elettronica (CIE)**, semplificando le procedure di rinnovo. Entro il **28 febbraio 2021** tutti gli Enti pubblici e la Pubblica Amministrazione dovranno adottare esclusivamente l'identità digitale SPID e CIE per consentire ai cittadini di accedere ai loro servizi digitali. Sarà ammesso l'utilizzo di credenziali diverse fino alla data di naturale scadenza e comunque non oltre il 30 settembre 2021. Dunque, in qualunque ambito, per usufruire di un servizio o nelle transazioni elettroniche, la legge richiederà l'esibizione di un documento di identità, il cittadino potrà farsi identificare da remoto attraverso l'identità digitale di SPID o la CIE e non sarà più necessario allegare o inviare fotocopia del documento.
- (iii) È introdotta la **piattaforma digitale unica per le notifiche di atti e provvedimenti della PA a cittadini e imprese**. Pertanto, i vecchi documenti cartacei (come la raccomandata cartacea) vengono sostituiti da una comunicazione digitale. **Resta confermata, per i cittadini che non posseggono un domicilio digitale, la procedura di recapito attraverso posta ordinaria**. In altri termini, quindi, ai fini della notificazione di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni, in alternativa alle modalità previste da altre disposizioni di legge, anche in materia tributaria, le amministrazioni possono rendere disponibili telematicamente sulla piattaforma i corrispondenti documenti informatici.

Sono anche semplificate le procedure per la *conservazione dei documenti informatici*. I conservatori, che intendono svolgere l'attività per conto della pubblica amministrazione, devono possedere i requisiti di qualità, di sicurezza e organizzazione individuati, nel rispetto della disciplina europea, nelle Linee guida di cui all'art 71 del CAD, relative alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici (ancora non pubblicate in G.U.), nonché in un regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici emanato da AgID, avuto riguardo all'esigenza di assicurare la conformità dei documenti conservati agli originali nonché la qualità e la sicurezza del sistema di conservazione<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Le altre novità riguardano: l'introduzione di una piattaforma unica di notifica digitale di tutti gli atti della PA e via PEC degli atti giudiziari; la formazione digitale dei dipendenti pubblici; la semplificazione della firma elettronica avanzata e l'identità digitale per l'accesso ai servizi bancari; la semplificazione dell'accesso delle persone con disabilità ai servizi digitali; la possibilità di presentazione di istanze, dichiarazioni, autocertificazioni, ecc, tramite cellulare con apposita app; il collegamento e lo scambio tra banche dati pubbliche e lo snellimento delle procedure per la condivisione dei dati tra le PA, attraverso la piattaforma digitale nazionale dei dati.

In particolare: le PA non dovranno più richiedere ai cittadini e imprese dati di cui già abbiano la disponibilità telematica; è semplificata la notificazione e comunicazione telematica degli atti in materia civile, penale, amministrativa, contabile e stragiudiziale; sono innovati anche gli interventi in materia anagrafica con la previsione che la certificazione dei dati anagrafici in modalità telematica è assicurata dal Ministero dell'Interno tramite l'ANPR mediante l'emissione di documenti digitali muniti di sigillo elettronico qualificato; è previsto l'obbligo per le diverse articolazioni della PA di sviluppare i propri sistemi con modalità idonee a consentire l'accesso da remoto ai dipendenti, naturalmente nel rispetto dello Statuto dei lavoratori e

- (iv) Viene modificata la **disciplina relativa all'obbligo da parte delle imprese societarie di comunicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata digitale al registro delle imprese**. Tale obbligo prevede ora che le imprese costituite in forma societaria comunichino il proprio domicilio digitale al registro delle imprese entro il 1° ottobre 2020, se non già comunicato in precedenza. L'inadempimento dell'obbligo comporta l'applicazione della sanzione prevista dall'articolo 2630 del codice civile, in misura raddoppiata<sup>7</sup>. Altre disposizioni riguardano la procedura di iscrizione del domicilio digitale da parte di imprese di nuova costituzione o già iscritte nel registro, l'indicazione di un nuovo domicilio digitale in caso di domicilio inattivo.

\*

#### **4. MISURE DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI IMPRESE, AMBIENTE E GREEN ECONOMY (ARTT. DA 38 A 65)**

Tra le disposizioni più rilevanti, si segnalano quelle dirette a modificare la misura di sostegno agli investimenti delle imprese, c.d. "**Nuova Sabatini**". Si ricorda che la misura di sostegno agli investimenti delle imprese denominata "Nuova Sabatini" è una delle principali misure di sostegno introdotta con il *D.L. n. 69/2013* ed è diretta alla concessione, da parte di banche o intermediari finanziari,

delle disposizioni di sicurezza delle reti e dei dati, promuovendo la consapevolezza dei lavoratori sull'uso sicuro dei sistemi informativi, anche attraverso la diffusione di apposite linee guida che disciplinano la tipologia di attività che possono essere svolte; sono introdotte, inoltre, disposizioni rivolte a imprese, università, enti di ricerca e società con caratteristiche di spin off o di start up universitari che intendano sperimentare iniziative innovative attinenti alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica, allo scopo di spronarli alla progettazione e sperimentazione di progetti di sviluppo innovativo per un periodo di tempo limitato, chiedendo una previa autorizzazione alla Presidenza del CdM, in deroga alle ordinarie previsioni di legge e regimi amministrativi ordinari (deve trattarsi di progetti di innovazione tecnologica i cui risultati attesi comportano effetti positivi sulla qualità dell'ambiente e della vita dei cittadini, e che presentano concrete probabilità di successo, i quali vengono autorizzati per un periodo non superiore ad un anno, prorogabile una sola volta, con indicazione delle modalità di svolgimento della sperimentazione; il processo autorizzativo semplificato prevede il coinvolgimento del Ministro per l'Innovazione e la Digitalizzazione, delegato dalla Presidenza del Consiglio e del Ministero dello Sviluppo economico; al termine della sperimentazione, in caso di risultato positivo, il Governo promuove le modifiche normative e regolamentari per consentire a regime lo svolgimento dell'attività sperimentata).

Sono state introdotte, inoltre, disposizioni di semplificazione nell'ambito dei procedimenti di accertamento degli stati invalidanti e dell'handicap. Più in particolare, viene stabilito che le commissioni mediche pubbliche preposte all'accertamento delle minorazioni civili dell'handicap ai sensi della legge n. 104 del 1992, sono autorizzate a redigere verbali sia di prima istanza sia di revisione anche solo sugli atti, senza quindi procedere ad una visita diretta, in tutti i casi in cui sia presente una documentazione sanitaria che consenta una valutazione obiettiva.

<sup>7</sup> Art. 2630 c.c..

(Omessa esecuzione di denunce, comunicazioni e depositi)

Chiunque, essendovi tenuto per legge a causa delle funzioni rivestite in una società o in un consorzio, omette di eseguire, nei termini prescritti, denunce, comunicazioni o depositi presso il registro delle imprese, ovvero omette di fornire negli atti, nella corrispondenza e nella rete telematica le informazioni prescritte dall'articolo 2250, primo, secondo, terzo e quarto comma, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 103 euro a 1.032 euro. Se la denuncia, la comunicazione o il deposito avvengono nei trenta giorni successivi alla scadenza dei termini prescritti, la sanzione amministrativa pecuniaria è ridotta ad un terzo.

Se si tratta di omesso deposito dei bilanci, la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata di un terzo.



alle micro, piccole e medie imprese, impegnate in processi di capitalizzazione: di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi i cd. investimenti in beni strumentali "Industria 4.0" (i); di un contributo statale in conto impianti rapportato agli interessi calcolati sui predetti finanziamenti (ii).

Il decreto in commento:

- innalza la soglia (da 100.000 a 200.000 euro) entro la quale il contributo statale in conto impianti è erogata in un'unica soluzione, anziché in più quote (attualmente sei);
- e semplifica la misura per le imprese del Mezzogiorno, prevedendo che con un decreto del MiSE, di concerto con il MEF, saranno definite specifiche modalità operative dedicate (c.d. Sabatini Sud) e l'erogazione del contributo in unica soluzione a conclusione del programma di investimento, nonché la possibilità di utilizzo dei fondi europei.

Quanto alle disposizioni specificamente dedicate alle **società e agli enti cooperativi**, si evidenziano quelle disposizioni dirette a snellire le procedure per la cancellazione dal registro delle imprese e dall'Albo nazionale degli enti cooperativi.

Più precisamente, per le **società di capitali** è stata introdotta un'ulteriore causa di **scioglimento senza liquidazione**, data dall'*omesso deposito dei bilanci di esercizio per cinque anni consecutivi* o il *mancato compimento di atti di gestione*, in concorso con altre circostanze tassativamente previste, quali: il permanere dell'iscrizione nel registro delle imprese del capitale sociale in lire (i); l'omessa presentazione all'ufficio del registro delle imprese della dichiarazione per integrare le risultanze del registro delle imprese a quelle del libro soci, limitatamente alle società a responsabilità limitata e alle società consortili a responsabilità limitata (ii).

In questi casi il conservatore, dopo aver iscritto d'ufficio la propria determinazione di accertamento della causa di scioglimento senza liquidazione, nel registro delle imprese, ne dà notizia della avvenuta iscrizione agli amministratori, risultanti dal registro delle imprese. Questi hanno sessanta giorni per presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività e per presentare le domande di iscrizione degli atti non iscritti e depositati. In caso di formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, il conservatore è tenuto ad iscrivere d'ufficio la propria determinazione di revoca del provvedimento di accertamento della causa di scioglimento senza liquidazione, nel registro delle imprese. In caso contrario, decorso il termine di sessanta giorni, il conservatore del registro delle imprese, verificata altresì l'eventuale cancellazione della partita IVA della società e la mancanza di beni iscritti in pubblici registri, provvede con propria determinazione alla cancellazione della società dal registro medesimo. Contro le determinazioni del conservatore del registro, gli interessati possono presentare ricorso entro 15 giorni dalla comunicazione del provvedimento, al giudice del registro delle imprese. Analoga procedura è prevista per le cancellazioni dalla sezione speciale delle *start up* innovative e delle piccole e medie imprese innovative, disposte dal conservatore del registro delle imprese. Resta fermo, anche in tale ipotesi, il diritto di ricorso (nei termini ordinariamente previsti dalla legge) al giudice del registro contro il provvedimento del conservatore.

Quanto alle **società cooperative**, si segnalano due interventi diretti a semplificare alcune vicende che li vedono coinvolti.



- a) Attraverso una modifica **all'articolo 223-septiesdecies**<sup>8</sup> delle disposizioni di attuazione al codice civile, si stabilisce che ai fini dello scioglimento e cancellazione degli enti cooperativi, l'Unioncamere trasmette all'autorità di vigilanza, alla chiusura di ogni semestre solare, l'elenco degli enti cooperativi, anche in liquidazione ordinaria, che non hanno depositato i bilanci di esercizio da oltre cinque anni. Spetta all'autorità di vigilanza verificare l'assenza di valori patrimoniali immobiliari mediante apposita indagine massiva nei pubblici registri.
- b) Allo scopo di snellire le procedure dirette a liberare i beni oggetto di liquidazione nelle procedure di liquidazione coatta amministrativa, si è introdotta una modifica **all'articolo 5, della legge n. 400/75**<sup>9</sup>, con cui si stabilisce che l'autorità di vigilanza debba trasmettere il decreto di cancellazione all'indirizzo PEC della Conservatoria competente per territorio, (prevedendo la trasmissione esclusivamente telematica del decreto di cancellazione), che provvede, senza indugio, alla cancellazione dei gravami, delle trascrizioni e delle domande in quello indicate.

Per il settore culturale, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2021, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli dal vivo che presentino determinate caratteristiche, è sostituito con la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), eccetto i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali nel luogo in cui si svolge lo spettacolo.

Viene differito dal 14 ottobre 2020 al 30 novembre 2020 il termine previsto dall'articolo 61 del D.I. n. 104/2020, per la conclusione dei procedimenti di accorpamento delle Camere di Commercio.

Diverse disposizioni apportano modifiche al Codice della strada e riguardano: la definizione di strade e corsie ciclabili e di zone scolastiche; il conferimento delle funzioni di prevenzione ed accertamento delle violazioni ai divieti di sosta; la semplificazione procedurale in materia di omologazione di taxi, NCC e veicoli di linea nonché per le modifiche alle caratteristiche dei veicoli, e in materia di patenti di

<sup>8</sup> L'articolo 223-septiesdecies delle disposizioni di attuazione del codice civile prevede che, gli enti cooperativi che non hanno depositato i bilanci di esercizio da oltre cinque anni, qualora non risulti l'esistenza di valori patrimoniali immobiliari, sono sciolti senza nomina del liquidatore con provvedimento dell'autorità di vigilanza da iscriversi nel registro delle imprese. Entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale i creditori o gli altri interessati possono presentare formale e motivata domanda all'autorità governativa, intesa ad ottenere la nomina del commissario liquidatore; in mancanza, a seguito di comunicazione dell'autorità di vigilanza, il conservatore del registro delle imprese territorialmente competente provvede alla cancellazione della società cooperativa o dell'ente mutualistico dal registro medesimo.

<sup>9</sup> L' articolo 5 della legge n. 400/75 prevede che nelle vendite dei beni compresi nelle procedure di liquidazione coatta amministrativa degli enti cooperativi, fatto il versamento del prezzo da parte dell'acquirente e la stipula dell'atto di vendita, l'autorità di vigilanza - su richiesta del commissario liquidatore vistata dal comitato di sorveglianza, se nominato - debba ordinare con decreto che si cancellino le trascrizioni dei pignoramenti e le iscrizioni ipotecarie nonché le trascrizioni dei sequestri e delle domande giudiziali, esonerando i conservatori dei pubblici registri da ogni responsabilità.



guida. Sono inoltre presenti disposizioni di semplificazione amministrativa, abrogazione di norme incompatibili e proroga di termini.

Altre misure di semplificazione riguardano: lo snellimento dell'attività del Comitato interministeriale per la programmazione economica; la semplificazione di taluni procedimenti amministrativi in ambito agricolo e delle erogazioni dei contributi pubblici in agricoltura; la facoltà di evidenziare il luogo di produzione per i prodotti agricoli e alimentari somministrati nell'ambito dell'attività agrituristica e di somministrazione commerciale di cibi e bevande; le condizioni previste a legislazione vigente per la concessione dei benefici a favore delle aziende agricole condotte dai giovani che subentrano nella gestione di altre aziende agricole, al fine di facilitare il ricambio generazionale; la previsione della possibilità per le società quotate di prevedere aumenti di capitale sociale in deroga alla disciplina del codice civile, estesa anche alle S.R.L.; la semplificazione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale (VIA); lo snellimento degli interventi su progetti e impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile; l'innovazione della disciplina sul trasferimento di energia rinnovabile ad altri Paesi europei; l'estensione ai piccoli Comuni del meccanismo per l'incentivazione dell'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili; la semplificazione delle procedure per il rilascio delle garanzie pubbliche da SACE, a vantaggio di progetti del *green new deal*.


Per i dovuti approfondimenti, si rinvia alle circolari in corso di divulgazione da parte dei competenti uffici confederali e delle federazioni di settore.

\*

Il Servizio legislativo ([servlegale@confcooperative.it](mailto:servlegale@confcooperative.it)) resta a disposizione per ulteriori chiarimenti.  
Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE

(Marco Venturelli)



All.:

- *Testo coordinato Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 con Legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120;*