



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

20/193/CR5/C4-C5

**PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE DELLE REGIONI PER
ACCELERARE I TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE
CONTRO IL DISSESTO IDROGEOLOGICO.**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome:

-visti gli esiti del confronto promosso dal Ministero dell'Ambiente il 15 ottobre 2020, sulle problematiche realizzative delle opere per la lotta al dissesto idrogeologico e sulle conseguenti proposte normative di semplificazione;

-vista altresì la griglia, elaborata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare a seguito del suddetto confronto, degli ambiti di intervento normativo, trasmessa alle Regioni e Province autonome il 18 ottobre 2020;

-vista l'intenzione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare di proporre l'inserimento delle proposte di semplificazione concordate in un decreto legge da emanarsi prima della fine dell'anno

APPROVA

Le allegate tabelle recanti le proposte regionali di semplificazione.

Roma, 5 novembre 2020

Allegato c.s.

Analisi delle problematiche per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e proposta di modifica alle normative necessarie al loro superamento.

| N. | Area di potenziale criticità | Osservazione Regione | Riferimenti normativi vigenti (eventuali) | Proposta dei contenuti da recepire nel nuovo testo normativo |
|----|--|--|--|--|
| 1 | Limiti dei poteri commissariali, ottenimento pareri e autorizzazioni e tempistiche della Conferenza di Servizi | <p>Aspetti generali</p> <p>Notevole frammentarietà delle norme che disciplinano la materia del dissesto idrogeologico, con ripetizioni delle medesime norme su differenti decreti legge, a volte non coerenti le une con le altre.</p> <p>Le norme, inoltre, individuano due distinte figure commissariali:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Commissario straordinario per la mitigazione del rischio idrogeologico di cui all'art. 10, comma 1, del D.L. 91/2014; • Commissario di governo contro il dissesto idrogeologico di cui all'art. 7, comma 2, del D.L.133/2014). <p>I commissari, spesso, vengono menzionati nei testi normativi in modi differenti (es.: commissari straordinari per il dissesto idrogeologico, vedi art. 54, comma 3-bis, del D.L. 76/2020), rendendo pertanto non facilmente comprensibile a quale dei commissari si riferiscano le disposizioni normative o se addirittura si tratti di ulteriori nuove figure.</p> <p>Esigenza di razionalizzazione, semplificazione ed accorpamento della normativa in materia di dissesto idrogeologico, in modo tale da rendere realmente efficace l'azione dei commissari e tale da giustificarne l'esistenza, stante il fatto che la difficoltà e la non chiara interpretazione delle norme si traduce spesso nell'applicazione del regime ordinario</p> | <p>Aspetti generali</p> <ul style="list-style-type: none"> • DPCM di nomina dei commissari straordinari delegati (anno 2011); • DPCM 20 luglio 2011 norme di accelerazione procedimenti; • decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116: <ul style="list-style-type: none"> ○ art. 10. • decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164: <ul style="list-style-type: none"> ○ commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 7; ○ comma 2-septies dell'art. 9; • decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55: <ul style="list-style-type: none"> ○ articolo 4; • decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120: <ul style="list-style-type: none"> ○ articolo 9; ○ articolo 54. <p>(vedi dettaglio appendice)</p> | <p>Aspetti generali</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. riscrivere una nuova norma che contenga in modo organico tutte le discipline in materia di dissesto idrogeologico, abrogando tutte le norme vigenti in materia; 2. unificare tutte le figure commissariali in materia di dissesto idrogeologico presenti nell'attuale impianto normativo, trasferendo alla nuova figura commissariale tutte le competenze su Accordi/Programmi di finanziamento accordati dallo Stato per le problematiche del dissesto idrogeologico; 3. prevedere che i commissari, nella nuova configurazione, subentrino nelle funzioni attribuite ai presidenti delle regioni in qualità di: <ol style="list-style-type: none"> a. commissari straordinari di cui all'art. 10, comma 1, del Decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116; b. commissari di governo contro il dissesto idrogeologico di all'art. 7, comma 2, del Decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164; c. commissari di governo responsabili dell'attuazione degli interventi ricompresi negli accordi procedurali per l'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico al fine di favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici in attuazione dell'art. 19, comma 6, lett. a) del decreto legislativo n. 30/2013; d. commissari responsabili dell'attuazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico ricompresi nei patti territoriali per lo sviluppo delle regioni e delle città metropolitane.; e. commissari responsabili dell'attuazione degli interventi ricompresi negli interventi ricompresi nel Piano Operativo Ambiente di cui alla Delibera CIPE n. 55/2016; f. commissari responsabili dell'attuazione degli interventi ricompresi nel Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale di cui al D.P.C.M. 20 febbraio 2019, stralcio 2019; g. commissari responsabili dell'attuazione del Fondo per la progettazione di cui all'art. 55 della legge 28 dicembre 2015, n. 221. |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | <p>Poteri derogatori</p> <p>Le attuali norme attribuiscono ai commissari poteri derogatori generici e poteri derogatori a specifici articoli di legge.</p> <p>Detti poteri non risultano sempre applicabili a tutte le figure commissariali.</p> <p>Per quanto attiene ai poteri derogatori generici sorgono dubbi sulla legittimità del loro utilizzo, non essendo espressamente indicati gli articoli di legge a cui i commissari possono derogare.</p> <p>Nel confermare la necessità che i commissari possano provvedere alla nomina di uno o più soggetti attuatori, la norma non chiarisce se i poteri attribuiti ai commissari possano essere trasferiti ai soggetti attuatori ovvero agli enti di cui i commissari si avvalgono per lo svolgimento dei compiti ad essi attribuiti</p> | <p>Poteri derogatori</p> <p>Poteri derogatori generici</p> <p>Art. 10, comma 5, del decreto legge 91/2014 comma 5, che richiama l'art. 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, che a sua volta rinvia all'art. 20 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, che a sua volta rinvia all'art. 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, che stabilisce:</p> <p><i>Per l'attuazione degli interventi di cui ai precedenti commi i commissari straordinari <u>provvedono in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento.</u></i></p> <p>Art. 4, comma 3, del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, che stabilisce:</p> <p><i>I Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e <u>operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.</u></i></p> | <p>Poteri derogatori</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. riordinare e unificare i poteri derogatori (eliminando la frammentazione di tali poteri ad oggi presenti in diversi articoli di legge) ed attribuirli ad un'unica figura commissariale; 2. eliminare i poteri derogatori generici, da sostituire con l'elencazione delle norme principali alle quali i commissari possono derogare, al pari di quanto viene fatto per i Commissari per le emergenze; a titolo esemplificativo si richiamano i poteri derogatori stabiliti dall' OPCM 558/2018); 3. confermare (art. 10, comma 2-ter, D.L. 91/2014) la possibilità per i commissari di nominare uno più soggetti attuatori. Dovrà essere inoltre previsto, per espressa previsione normativa, che i commissari possano delegare ai soggetti attuatori anche i poteri ad esso conferiti dalla normativa; 4. estendere agli enti di cui si avvalgono i commissari i poteri derogatori stabiliti per gli affidamenti, le espropriazioni, per la CDS e per la verifica di assoggettabilità a V.I.A. e per la V.I.A. stessa; |
|--|--|---|--|

Analisi delle problematiche per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e proposta di modifica alle normative necessarie al loro superamento.

| | | | |
|--|--|---|---|
| | <p>Poteri derogatori: assoggettabilità a V.I.A. e V.I.A.</p> <p>La procedura di verifica di assoggettabilità a V.I.A., sulla base dell'attuale testo normativo, deve essere svolta per la quasi totalità degli interventi finalizzati alla mitigazione del rischio idraulico, con un notevole aggravio dei tempi necessari per lo sviluppo della progettazione. Si veda, ad esempio, l'art. 7, lettera o), dell'allegato IV alla parte seconda del D. Lgs. 152/2006 che sottopone a verifica regionale le "opere di canalizzazione e di regolazione dei corsi d'acqua". Raramente detti interventi, a conclusione della citata procedura di verifica, vengono sottoposti a procedura di V.I.A., a comprova della scarsa significatività da un punto di vista ambientale di tante tipologie di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.</p> <p>Una notevole riduzione dei tempi di sviluppo della progettazione si conseguirebbe quindi eliminando dall'obbligo della verifica di assoggettabilità a V.I.A. alcuni interventi la cui natura non produce significativi impatti ambientali.</p> <p>Inoltre la riduzione dei termini delle due procedure consentirebbe un sensibile accorciamento dei tempi della progettazione.</p> | <p>Poteri derogatori: assoggettabilità a V.I.A. e V.I.A.</p> <p>D. Lgs. 152/2016</p> <p>Direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014</p> | <p>Poteri derogatori: assoggettabilità a V.I.A. e V.I.A.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ridurre le tipologie di interventi che devono essere sottoposti alle procedure di verifica di assoggettabilità a V.I.A., statale e regionale, e/o ad autorizzazione paesaggistica. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, si chiede di escludere dalle procedure di verifica di assoggettabilità a V.I.A. gli interventi aventi ad oggetto: 2. dimezzamento dei tempi previsti dal D. Lgs. 152/2006 relativamente ad ogni fase delle procedure di verifica di assoggettabilità a V.I.A. e di V.I.A. statale e regionale. <ol style="list-style-type: none"> a) risoluzione problematiche connesse alla presenza di canali tombati in aree urbane e periurbane, che non prevedano la realizzazione di canali scolmatori e/o vasche di laminazione; b) sopraelevazione di argini esistenti. c) protezione spondale con materassi di pietrame o con massi ciclopici; d) escavo e/o risagomatura e/o allargamento della sezione degli alvei; e) rifacimento o nuova realizzazione di attraversamenti stradali e ferroviari che comportino la modifica della sezione idraulica dei corsi d'acqua; f) interventi di riqualificazione fluviale (es. riconnessione alveo-terrazzi fluviali attraverso l'abbassamento dei piani golenali, arretramento degli argini, ecc.) g) manutenzione ordinaria. |
|--|--|---|---|

Analisi delle problematiche per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e proposta di modifica alle normative necessarie al loro superamento.

| | | | |
|--|---|---|---|
| | <p>Poteri derogatori: approvazione e autorizzazione dei progetti</p> <p>Con la modifica introdotta dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, è stata superata una delle criticità rappresentate dalla oggettiva difficoltà di applicazione dell'art. 10, comma 6, del D.L.91/2014. Infatti il potere sostitutivo di tutti i nullaosta, escluso quello paesaggistico, attribuito all'autorizzazione rilasciata dai commissari richiedeva necessariamente una fase preliminare istruttoria da svolgersi da personale competente in svariate discipline, personale non disponibile nelle strutture che supportano l'attività dei commissari. Ciò si traduceva spesso nel dover ricorrere alle procedure ordinarie della conferenza di servizi che si completano in un tempo non inferiore a 90 giorni.</p> <p>Con le modifiche introdotte dal decreto "semplificazioni" viene stabilito che i commissari possono ricorrere allo strumento della conferenza di servizi, con tempi massimi di 30 giorni.</p> <p>Tuttavia la nuova formulazione dell'art. 10, comma 6, del D.L.91/2014, non chiarisce la natura (istruttoria o decisoria) della conferenza di servizi in essa richiamata.</p> <p>Sarebbe opportuno, inoltre, eliminare la frase "qualora lo ritenga necessario", lasciando ai commissari la doppia possibilità (autorizzazione che dà luogo a tutti i nullaosta ovvero conferenza di servizi a 30 giorni) senza la necessità di dover motivare l'una o l'altra scelta.</p> | <p>Poteri derogatori: approvazione e autorizzazione dei progetti</p> <p>Art. 10, comma 5, del decreto legge 91/2014</p> <p>Art. 10, comma 6, del decreto legge 91/2014</p> | <p>Poteri derogatori: approvazione e autorizzazione dei progetti</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. confermare l'attuale testo previsto dall'art. 10, comma 5, del D.L. 91/2014; 2. confermare l'attuale testo previsto dall'art. 10, comma 6, del D.L. 91/2014, come modificato dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 D.L. 76/2020, confermano la doppia possibilità lasciata ai commissari di emanare l'autorizzazione che dà luogo a tutti i nullaosta (escluso quello paesaggistico da richiedere e conseguire entro 30 giorni dalla richiesta) o di indire apposita conferenza di servizi decisoria fissando in massimo trenta giorni il termine per il rilascio dei pareri in seno alla medesima conferenza dei servizi; 3. prevedere ulteriori forme di semplificazione quali, a titolo esemplificativo, l'individuazione delle tipologie di interventi per i quali non è necessaria l'approvazione dello studio di compatibilità, sostituita in forma di relazione asseverata da parte dei professionisti, che attesta la conformità alla normativa di settore e alla disciplina dei piani |
|--|---|---|---|

| | | | | |
|---|--------------------------------|--|--|--|
| | | <p>Poteri derogatori: espropriazioni</p> <p>Le procedure espropriative che maggiormente incidono sui tempi di sviluppo della progettazione e di esecuzione delle opere che riguardano gli adempimenti conseguenti all'emanazione del decreto di occupazione d'urgenza e quelli necessari allo svolgimento delle attività propedeutiche alla progettazione (indagini geognostiche, rilievi plano-altimetrici, etc.).</p> <p>L'attuale testo normativo semplifica efficacemente la procedura da seguire per l'immissione in possesso dei terreni interessati dai lavori, ma lascia inalterato l'impianto dell'art. 15 del D.P.R. 327/2001. L'applicazione di detto articolo prevede una doppia notifica agli intestatari catastali di avvio del procedimento e di autorizzazione all'immissione delle aree private per lo svolgimento delle operazioni preliminari alla progettazione. Dette notifiche, oltre ai tempi richiesti per la loro esecuzione (mediamente 40 giorni ciascuna), presuppongono l'acquisizione degli indirizzi degli intestatari catastali presso i rispettivi comuni di residenza; inoltre gli intestatari catastali spesso non corrispondono agli attuali proprietari. Il risultato è che spesso le notifiche non vanno a buon fine con il conseguente allungamento dei tempi necessari allo svolgimento di attività</p> | <p>Poteri derogatori: espropriazioni</p> <p>D.P.R. 327/2001</p> | <p>Poteri derogatori: espropriazioni</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. confermare che per le occupazioni d'urgenza e per le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi di competenza dei commissari straordinari contro il dissesto idrogeologico, una volta emesso il decreto di occupazione d'urgenza, prescindendo da ogni altro adempimento, si provvede alla redazione dello stato di consistenza e del verbale d'immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della regione o degli altri enti territoriali interessati. I termini di legge previsti dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, sono ridotti alla metà. 2. stabilire che per le operazioni preparatorie di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n.327 del 2001, necessarie alla progettazione degli interventi, i commissari o i soggetti da essi delegati all'attuazione dell'intervento con funzione di stazione appaltante, provvedono a dare notizia del rilascio dell'autorizzazione dispongono, in deroga a quanto previsto dall'articolo 15 del suddetto decreto, che l'autorizzazione contenente l'elenco dei nominativi delle persone che possono introdursi nell'altrui proprietà, il cronoprogramma presuntivo delle operazioni, la natura delle attività da svolgere e gli identificativi catastali dei terreni interessati, venga pubblicata nell'albo pretorio dei comuni interessati almeno quindici giorni prima dell'inizio delle operazioni; detta pubblicazione deve intendersi sostitutiva delle notifiche di cui ai commi 2 e 3 del predetto articolo 15. |
| 3 | Monitoraggio e rendicontazione | <p>Si registra la presenza di numerose banche dati e strumenti creati per la loro alimentazione (BDU, BDAP, ReNDiS, SGP, KRONOS, ...), tra loro non colloquanti, creati per il monitoraggio degli interventi, ove spesso le medesime informazioni devono essere duplicate nelle varie piattaforme.</p> <p>Sarebbe auspicabile che la banca dati RENDIS diventi uno strumento più flessibile dedicato alla sola registrazione dei fabbisogni delle regioni e non essere vincolante per la programmazione regionale che spesso presenta priorità modificabili e mutabili nel tempo in un territorio a forte rischio idrogeologico.</p> <p>Parallelamente occorre completare l'iter avviato da diversi anni per la modifica del DPCM 28 maggio 2015 recante i criteri e le modalità per definire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Detti criteri, infatti, si sono dimostrati non adatti a rispondere in modo flessibile alle esigenze manifestate dai territori e</p> | | <ol style="list-style-type: none"> 1. unificare, in tempi certi, i numerosi sistemi di monitoraggio (ReNDiS-web, Kronos, SGP, ...) in un'unica efficiente piattaforma, che svolga le funzioni di programmazione e monitoraggio degli interventi ed acquisisca le informazioni già presenti nelle banche dati esistenti, ivi compresa la PCC, e che venga utilizzata anche per il rendiconto dei mandati alla RGS, per predisporre le liquidazioni 2. stabilire pochi, ma essenziali, elementi per le rendicontazioni dei fondi FSC; la documentazione prodotta non deve essere oggetto di ulteriori richieste da parte degli uffici statali preposti ai controlli miranti ad appesantire il procedimento. 3. intervenire sulla banca dati ReNDiS-web al fine di renderla uno strumento di supporto alla programmazione più flessibile, eliminando gli aspetti che irrigidiscono il percorso istruttorio. <p>Si segnala, con riferimento al precedente punto 3, l'esigenza di completare l'iter avviato da diversi anni per la modifica del DPCM 28 maggio 2015 recante i criteri e le modalità per definire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, che introduca elementi che diano maggior peso al livello di priorità stabilito dalle regioni. A tal proposito, si segnala che, alcune regioni, hanno evidenziato l'esigenza di riservare/destinare parte delle risorse oggetto di programmazione a interventi diffusi di manutenzione ordinaria.</p> <p>Si segnala ulteriormente la necessità di coordinare opportunamente le norme relative alla programmazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico con le disposizioni di cui alla Parte III, Titolo II, Capo III del D.Lgs.152/2006.</p> |

| | | | | |
|---|--|---|--|---|
| | | <p>alle priorità modificabili e mutabili nel tempo in un territorio a forte rischio idrogeologico.</p> <p>Pur garantendo la piena compatibilità con i criteri di programmazione, si ritiene necessario permettere la individuazione da parte della Regione di programmazioni che privilegino interventi legati a priorità regionali di dissesto.</p> <p>La programmazione vagliata dalla Regione individuerà in ogni caso progetti caricati nella Banca dati ReNDiS e sarà condivisa per conoscenza con il Ministero.</p> | | |
| 4 | Procedure di affidamento e contenziosi | <p>Il D.L. 76/2020 ha introdotto, in via transitoria, alcune norme di semplificazione delle procedure di affidamento per i procedimenti ordinari.</p> <p>Si ravvisa l'esigenza che per gli interventi finalizzati alla mitigazione del rischio idrogeologico dette norme diventino strutturali.</p> <p>Si ritiene, inoltre, che debbano essere inserite ulteriori norme di semplificazione e di accelerazione delle procedure di affidamento.</p> | | <ol style="list-style-type: none"> 1. prevedere per i commissari contro il dissesto, in forma permanente e senza scadenze, le medesime norme di semplificazione ad oggi previste in via transitoria dal D.L. 76/2020 per le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture. 2. prevedere ulteriori norme di semplificazione dei procedimenti di affidamento quali, a titolo esemplificativo: <ol style="list-style-type: none"> a. per quanto attiene ai servizi di importo inferiore o uguale alla soglia comunitaria prevedere l'affidamento diretto (compresi quelli di ingegneria e architettura), eventualmente su valutazione comparativa di curriculum o, in alternativa, la possibilità di optare comunque per procedure aperte o negoziate, prevedendo l'esclusione automatica delle offerte anomale in analogia a quanto previsto dall'art. 1 comma 3 del DL semplificazioni; in alternativa prevedere la deroga agli articoli 24 del decreto legislativo 50/2016, 36 e 157 del decreto legislativo 50/2016, innalzando le soglie di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), del decreto legge 76/2020, convertito in legge con modifiche dalla legge 120/2020 per consentire l'adozione di procedure semplificate e celeri per l'affidamento di incarichi di progettazione e connessi: affidamento diretto di incarichi di progettazione per importi inferiori a 100.000 euro senza previa acquisizione di preventivi e negoziata senza bando acquisendo almeno 5 preventivi per importi pari o superiori a 100.000 euro e la soglia comunitaria; b. prevedere la deroga al criterio OEPV per lavori e servizi, compresi i servizi di ingegneria e architettura (art.95 comma 3); c. prevedere l'estensione dell'inversione procedimentale di cui all'art. 133 comma 8 del d.lgs. 50/2016, anche nel caso di ricorso a procedure ristrette e negoziate; d. prevedere per la presentazione delle giustificazioni di cui all'art. 97, comma 5, un termine massimo di 10 giorni; e. prevedere la possibilità di stipula dei contratti con la condizione risolutiva, nelle more del completamento dei controlli sull'aggiudicatario; f. prevedere la semplificazione delle modalità di svolgimento la verifica progettuale ex art.26 del d.lgs. 50/2016; g. individuare forme di semplificazione del contenzioso (prevedendo la possibilità di definire ricorsi 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) nonché prevedere, in caso di soccombenza in appello, un risarcimento (max. 5%) senza risolvere il contratto; h. prevedere la possibilità di affidare DL e CSE al progettista anche se non previsto inizialmente (laddove l'importo complessivo dell'affidamento non superi le soglie comunitarie); |

Analisi delle problematiche per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e proposta di modifica alle normative necessarie al loro superamento.

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> i. prevedere la deroga all'articolo 21 del decreto legislativo 50/2016, per autorizzare le procedure di affidamento anche in assenza della delibera di programmazione sostituita dal programma/piano di interventi del commissario straordinario per il rischio idrogeologico previsto nell'accordo di programma; j. prevedere, al fine di scoraggiare i contenziosi, norma analoga all'art. 27 comma 7 del D. Lgs. 1/2018; k. in tema di controlli relativi al possesso dei requisiti estendere, in funzione acceleratoria, la previsione dell'articolo 163, comma 7 del decreto legislativo 50/2016 agli interventi del Commissario straordinario per il rischio idrogeologico, di importo inferiore alla soglia comunitaria, prevedendo che gli operatori economici autocertifichino il possesso dei requisiti e le verifiche siano effettuate entro un congruo termine successivo all'affidamento, fatto salvo che gli operatori economici risultino iscritti alle white list gestite dalle Prefetture. <p>Si ritiene inoltre utile prevedere in modo permanente e a spese dello Stato, la possibilità data ai commissari di avvalersi di INVITALIA quale azione di sistema.</p> |
| 5 | <p>Procedure contabili e gestione risorse</p> | <p>I commissari, fatta eccezione per quanto stabilito dal DPCM 20 luglio 2011, non dispongono di fondi propri per l'acquisizione di risorse umane e strumentali, da impiegare continuativamente per lo svolgimento dei compiti ad essi assegnati (istruttoria ed approvazione dei progetti in tutti i livelli progettuali, gestione delle contabilità speciali, monitoraggio degli interventi, etc.).</p> <p>Il potere di avvalimento del personale di altri uffici pubblici, si è spesso dimostrato uno strumento difficile da attuare in quanto sconta le carenze di organico presenti in maniera diffusa in tutte le amministrazioni del comparto pubblico e delle società a capitale pubblico; ulteriormente l'impossibilità di poter incentivare detto personale ad operare presso la struttura commissariale rende tale strumento ancora più complesso da attuare.</p> <p>I criteri di trasferimento dei fondi FSC 2014-2020 stabiliti dalle delibere Cipe e dalla Circolare n. 1 del 5 maggio 2017, applicati alle opere pubbliche e in particolare agli interventi contro il dissesto, non sono commisurati al reale avanzamento della spesa.</p> | | <ul style="list-style-type: none"> 1. consentire l'adozione dell'IVA agevolata al 10% ovvero chiarire con atto normativo il regime Iva applicabile. 2. consentire ai commissari l'utilizzo di un importo massimo pari all'1,5%/2% delle somme stanziare per gli interventi anche per l'assunzione a tempo determinato delle figure professionali necessarie al perseguimento degli obiettivi prefissati e per lo svolgimento dei compiti ad essi assegnati, utilizzando in aggiunta anche le economie maturate sulle somme del fondo incentivi di cui all'art. 113 del Codice dei contratti. 3. consentire l'utilizzo dell'importo massimo pari all'1,5%/2% delle somme stanziare, per le medesime finalità, anche per gli interventi ricompresi in accordi di programma e/o programmi di finanziamento assentiti in data antecedente alla emanazione della nuova norma e non ancora conclusi; 4. prevedere che detta quota possa essere impiegata dai commissari straordinari per lo svolgimento di missioni e per la corresponsione di un compenso per prestazioni di lavoro straordinario effettivamente reso, nel limite massimo di 30 ore mensili pro capite oltre i limiti già fissati dalla normativa vigente, al personale delle amministrazioni pubbliche e degli enti dei quali gli stessi possono avvalersi (vedi DPCM 20 luglio 2011); 5. prevedere che i commissari procedano all'avvio delle attività di progettazione e a quelle prodromiche alla realizzazione degli interventi immediatamente a seguito del provvedimento di assegnazione delle risorse, nei limiti delle stesse e nelle more dell'effettivo trasferimento, prescindendo comunque dall'effettiva disponibilità di cassa. (art. 4, comma 1, DDL CantierAmbiente) 6. prevedere che le risorse destinate alla realizzazione degli interventi di competenza dei commissari, ivi comprese quelle del Fondo di sviluppo e coesione destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, confluiscono direttamente nella contabilità speciale di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto-legge n. 91 del 2014. (art. 4, comma 2, DDL CantierAmbiente); 7. prevedere la possibilità da parte del Commissario di definire un autonomo regolamento incentivi in deroga alla contrattazione collettiva e all'art 113 del d.lgs. 50/2016 (in modo che possa estendere/definire l'incentivo in base alle funzioni tipiche della gestione commissariale, quale la gestione finanziaria della contabilità speciale, il coordinamento delle attività e l'attività istruttoria e di consulenza tecnica/amministrativa) <p>Si ritiene inoltre necessario adottare le seguenti misure di semplificazione di utilizzo e programmazione delle risorse assegnate ai commissari:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. rendere agevole la possibilità di integrazione di risorse in contabilità speciale, anche da parte delle Regioni, per far fronte al maggiore fabbisogno per gli interventi (fermo restando il loro utilizzo per gli interventi programmati). 2. consentire maggiore flessibilità all'utilizzo delle risorse, senza che risulti vincolante per il Commissario |

Analisi delle problematiche per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e proposta di modifica alle normative necessarie al loro superamento.

| | | | | |
|---|------------------------|--|--|---|
| | | | | <p>l'importo indicato nell'Accordo/Piano per il singolo intervento. Prevedere che il Commissario possa utilizzare il complessivo delle risorse assegnate (comprese economie e/o ribassi d'asta) al fine di garantire la più celere attuazione degli interventi previsti anche in funzione del loro stato di attuazione.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. prevedere una modalità agile di programmazione. Definite dal Governo le risorse spettanti ad ogni Regione, sono le Regioni che autonomamente, acquisito il parere dell'Autorità di Distretto in merito alla conformità con il Piano di bacino, individuano gli interventi da realizzare. Analoga procedura per eventuali rimodulazioni. 4. evitare meccanismi di anticipo/restituzione dei fondi (si veda fondo progettazione) che rendono inutilmente farraginosi gli adempimenti contabili. Coordinare le linee finanziarie trovando modalità univoche per la gestione dei finanziamenti verso i commissari. 5. consentire alle Regioni e alle Autorità di bacino di acquisire autonomamente personale con specifiche professionalità a supporto delle istruttorie degli interventi di competenza dei commissari. 6. modificare le modalità di trasferimenti fondi FSC, di cui al punto D3 alla Circolare 1/2017, prevedendo maggiori quote di erogazione (ad esempio: 30%, 50% e saldo). |
| 6 | Avvalimento altri enti | | | <ol style="list-style-type: none"> 1. confermare i poteri di avvalimento dei commissari (art. 10, comma 4, del D.L. 91/2014) da estendere anche ai gestori del servizio idrico-integrato e di RFI. |
| 7 | Manutenzioni | | | |
| 8 | Altro | <p>Il Ministero dell'Interno, di concerto col MEF, nel 2019 ha finanziato interventi contro il dissesto idrogeologico e di recente con Decreto del 31 agosto 2020 ha finanziato, ai sensi del comma 51 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, contributi direttamente ai Comuni per circa 85M€ per spese di progettazione definitiva ed esecutiva (una quota rilevante destinata agli interventi contro il dissesto).</p> <p>I finanziamenti del Min-Int sfuggono alle procedure di selezione faticosamente concordate tra Stato e Regioni e creano "disorientamento" negli enti locali che constatano l'esistenza di differenti gestioni (Il contributo assegnato dal Min-Int è erogato in unica soluzione entro il 15 ottobre).</p> | | <p>Si chiede che tale problematica venga affrontata e risolta a livello governativo salvaguardando la competenza delle regioni nella programmazione dei fondi in materia di dissesto idrogeologico, avendo cura, comunque, di garantire la piena coerenza degli interventi con quanto previsto dalla pianificazione di bacino.</p> |

Analisi delle problematiche per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e proposta di modifica alle normative necessarie al loro superamento.

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | <p>Si segnala il problema dell'assenza di un riferimento normativo per la caratterizzazione dei sedimenti fluviali per il riutilizzo per ripascimenti marini (anch'essi tra gli interventi che vengono finanziati con i piani straordinari per il rischio idrogeologico in quanto concorrono alla diminuzione dell'erosione delle coste). La possibilità di intervenire contestualmente in zone sovralluvionate dei fiumi ed utilizzare il materiale asportato per fare ripascimenti lungo le coste (quindi senza necessità di pagare il materiale) viene di fatto vanificato dall'assenza di una norma specifica.</p> | | <p>Si propone la formulazione di una specifica norma di legge, opportunamente coordinata con il D. Lgs. 152/2006 e il D.P.R. 120/2017, che consenta la possibilità di intervenire in zone sovralluvionate dei fiumi e contestualmente utilizzare il materiale asportato per il ripascimenti delle coste soggette a fenomeni di erosione.</p> |
|--|--|--|--|--|

Analisi delle problematiche per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e proposta di modifica alle normative necessarie al loro superamento.

Appendice

Per quanto attiene ai poteri in capo ai Commissari, le norme attuali si possono suddividere in due tipologie:

1. poteri derogatori generici;
2. poteri derogatori di specifici articoli di legge.

1. Poteri derogatori generici

Poteri derogatori generici sono presenti nel decreto legge 91/2014 comma 5, che richiama l'art. 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, che a sua volta rinvia all'art. 20 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, che a sua volta rinvia all'art. 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, che stabilisce:

Per l'attuazione degli interventi di cui ai precedenti commi i commissari straordinari provvedono in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento.

Detta norma sembrerebbe applicabile:

2. ai commissari presidenti delle regioni subentrati ai commissari straordinari delegati per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico individuati negli accordi di programma sottoscritti tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191;
3. ai commissari di governo contro il dissesto idrogeologico di cui all'art. 7, comma 2, del DL 133/2014, che operano con i poteri di cui al D.L. 91/2014.

Norma analoga è stata introdotta dall'art. 4, comma 3, del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, che stabilisce:

I Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

2. Poteri derogatori di specifici articoli di legge

Esistono poi numerose deroghe a specifiche norme di legge, spesso ripetute nelle varie edizioni normative e valide solo per specifiche figure commissariali. Si richiamano alcune di esse:

Espropriazioni

D.L. 91/2014, art. 10, comma 6, ultimo periodo:

Per le occupazioni di urgenza e per le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi, i termini di legge previsti dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni, sono ridotti alla metà.

(applicabile ai commissari straordinari dei soli Accordi di programma sottoscritti tra Regione e Ministero Ambiente ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e ai commissari di governo contro il dissesto idrogeologico di cui all'art. 133/2014)

D.L. 133/2014, art. 7, comma 5:

I Presidenti delle Regioni, per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi inclusi negli accordi di cui al comma 4, emanato il relativo decreto, provvedono alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti delle Regioni o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento.

(applicabile ai commissari straordinari dei soli Accordi di programma sottoscritti tra Regione e Ministero Ambiente ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191)

(deroga peraltro presente anche nell'art. 1, comma 3, del DPCM 20 luglio 2011, valida per i soli commissari straordinari)

D.L. 76/2020, art. 54, comma 3-bis:

Per le occupazioni d'urgenza e per le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi di competenza dei commissari straordinari per il dissesto idrogeologico, una volta emesso il decreto di occupazione d'urgenza, prescindendo da ogni altro adempimento, si provvede alla redazione dello stato di consistenza e del verbale d'immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della regione o degli altri enti territoriali interessati.

(stessa norma richiamata in precedenza, inizialmente applicabile ai soli Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico in attuazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico di cui al DPCM 20 febbraio 2019, esteso genericamente ai commissari straordinari per il dissesto idrogeologico – chi sono?- dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del D.L. 76/2020.)

Approvazione progetti e conferenza di servizi

DPCM 20 luglio 2011, art. 1, commi 1 e 2:

I Commissari straordinari, ove ritenuto indispensabile e sulla base di specifica motivazione, provvedono all'approvazione dei progetti ricorrendo alla conferenza di servizi da indire entro sette giorni dalla disponibilità dei progetti. Qualora alla conferenza di servizi il rappresentante di una amministrazione invitata sia risultato assente o, comunque, non dotato di adeguato potere di rappresentanza, la conferenza delibera prescindendo dalla sua presenza e dalla adeguatezza dei poteri di rappresentanza dei soggetti intervenuti. Il dissenso manifestato in sede di conferenza di servizi deve essere e recare, a pena di inammissibilità, le specifiche indicazioni progettuali necessarie al fine dell'assenso. In caso di motivato dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o della tutela della salute e della pubblica incolumità, la determinazione è subordinata, in deroga all'art. 14-quater, comma 5, della legge 7

Analisi delle problematiche per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e proposta di modifica alle normative necessarie al loro superamento.

agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'art. 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, dell'assenso del Ministero competente o dell'assessore competente per materia, secondo che il dissenso sia stato espresso dall'amministrazione statale o dall'amministrazione regionale e/o locale, che si pronunciano entro sette giorni dalla richiesta.

I pareri, visti e nulla-osta relativi agli interventi che si dovessero rendere necessari, anche successivamente alla conferenza di servizi di cui la comma precedente, in deroga all'art. 17, comma 24, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni, devono essere resi dalle amministrazioni entro sette giorni dalla richiesta ovvero in un termine complessivamente non superiore a 15 giorni in caso di motivata richiesta di proroga, e, qualora entro tale termine non siano stati resi, si intendono acquisiti non esito positivo.

D.L. 91/2014, art. 10, comma 6:

L'autorizzazione rilasciata ai sensi del comma 5 sostituisce tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l'esecuzione dell'intervento, comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, fatti salvi i pareri e gli atti di assenso comunque denominati, di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, da rilasciarsi entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale l'autorità procedente provvede comunque alla conclusione del procedimento. L'autorità procedente, qualora lo ritenga necessario, procede a convocare la conferenza di servizi di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine massimo per il rilascio dei pareri in sede di conferenza dei servizi è di trenta giorni.

D.L. 32/2019, art. 4, comma 2:

L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale, per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell'autorizzazione, parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta, decorso il quale, ove l'autorità competente non si sia pronunciata, detti atti si intendono rilasciati.

(inizialmente applicabile ai soli Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico in attuazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico di cui al DPCM 20 febbraio 2019, esteso genericamente ai commissari straordinari per il dissesto idrogeologico – chi sono?- dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del D.L. 76/2020)

Avvalimento

DPCM 21 gennaio 2011, art. 4:

Per l'espletamento di tutte le attività tecnico amministrative connesse con alla realizzazione degli interventi, il commissario straordinario delegato è autorizzato ad avvalersi degli uffici del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e dagli enti da esso vigilati, di società specializzate a totale capitale pubblico, delle strutture e degli uffici delle amministrazioni periferiche dello Stato, dell'amministrazione regionale, delle province e dei comuni, degli enti locali anche territoriali, dei consorzi, delle università, delle aziende pubbliche di servizi. Le spese relative a tale attività saranno ricomprese nell'ambito dei corrispettivi ed incentivi per la progettazione di cui al comma 5 dell'art. 92 del D.Lgs. 163 del 2009 e s.m.i. e di cui all'art. 17 del DPR n. 554 del 1999.

(applicabile ai commissari straordinari dei soli Accordi di programma sottoscritti tra Regione e Ministero Ambiente ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191)

D.L. 91/2014, art. 10, comma 4:

Per le attività di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture, il Presidente della regione può avvalersi, oltre che delle strutture e degli uffici regionali, degli uffici tecnici e amministrativi dei comuni, dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche, nonché della società ANAS S.p.A., dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto, nonché delle strutture commissariali già esistenti, non oltre il 30 giugno 2015, e delle società a totale capitale pubblico o delle società dalle stesse controllate. Le relative spese sono ricomprese nell'ambito degli incentivi per la progettazione di cui all'articolo 92, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

D.L. 133/2014, art. 7, comma 4:

Per le attività di progettazione ed esecuzione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico di cui agli accordi di programma stipulati con le Regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché le stesse attività relative ad interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, comunque finanziati a valere su risorse finanziarie nazionali, europee e regionali, i Presidenti delle Regioni, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, possono richiedere di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti, di tutti i soggetti pubblici e privati, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica prescritte dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ivi comprese società in house delle amministrazioni centrali dello Stato dotate di specifica competenza tecnica, attraverso i Ministeri competenti che esercitano il controllo analogo sulle rispettive società, ai sensi della disciplina nazionale ed europea.

(sembrerebbe applicabile agli di mitigazione del rischio idrogeologico gestiti dai presidenti delle regioni in qualità di commissari straordinari e di governo)