

Disposizioni per lo sviluppo e la competitività: la Camera approva la "manovrina-bis".

7 Ottobre 2008

L'Aula della Camera dei Deputati ha approvato, in prima lettura il disegno di legge recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (DDL 1441-bis/C, Relatori On. Anna Maria Bernini e On. Massimo Enrico Corsaro del Gruppo parlamentare PdL).

Nel corso dell'esame del provvedimento sono state introdotte numerose modifiche al testo iniziale del Governo e si è proceduto, altresì, alla soppressione di alcune norme tra cui, in particolare, gli articoli 1, 2, 4, 20, 21, riversati nel DL 112/08, convertito dalla L. 133/08, relativi rispettivamente a: concentrazione strategica degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate; Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale; Banca del Mezzogiorno; infrastrutture militari; riforma dei servizi pubblici locali.

Sono stati, inoltre, soppressi: l'art. 45 relativo alla modifica dell'art. 2470 del Codice Civile, in materia di cessione di quote di società a responsabilità limitata; l'art.60 relativo ad alcune modifiche del Codice di Procedura Civile; l'art.62 sulla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale; l'art.72 sulla copertura finanziaria delle leggi e le modifiche alla legge 468/78; l'art. 74 sui ricorsi avverso le deliberazioni conclusive di controlli su gestioni che abbiano accertato il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti o l'inefficienza dell'attività amministrativa svolta, da proporre ad un apposito collegio delle sezioni riunite della Corte dei Conti; l'art.75 contenente disposizioni finanziarie.

Tra le norme introdotte in corso d'esame viene conferita apposita delega al Governo per l'emanazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, di uno o più decreti legislativi in materia di **mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale**. Tra i vari principi e criteri direttivi dettati dalla disposizione e che il Governo deve rispettare nell'esercizio della delega, viene previsto che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili e non precluda l'accesso alla giustizia, nonchè che venga esercitata da organismi professionali ed indipendenti stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione. In corso d'esame sono stati inseriti altri principi e criteri direttivi per l'esercizio della suddetta delega, tra cui la previsione che il verbale di conciliazione abbia efficacia esecutiva per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e costituisca titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. Relativamente alla disposizione che introduce misure urgenti per il recupero di somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia, viene **inserita una norma che modifica l'art. 18, della L. 231/01 sulla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche**, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica. In particolare, viene previsto che la sentenza di condanna è pubblicata una sola volta, per estratto o per intero, nel sito internet del Ministero della Giustizia (originariamente in uno o più giornali indicati dal giudice nella sentenza stessa) nonchè mediante affissione nel Comune ove l'ente ha la sede principale.

Vengono, inoltre, apportate **modifiche al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al DPR 115/2002** e, in particolare, alla Parte VII, Titolo I.

Nello specifico, all'articolo 205 (L), relativamente al recupero nei confronti di ciascun condannato delle spese del processo penale anticipate dall'erario, viene, tra l'altro, previsto che sono recuperate per intero le spese per la consulenza tecnica e per la perizia e le spese per la demolizione di opere

abusive e per la riduzione in pristino dei luoghi, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 32, comma 12, del DL 269/03, convertito dalla L.326/03 (funzionamento del Fondo per le demolizioni delle opere abusive costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti).

Viene, inoltre, modificata la norma (art. 208 (R), primo comma, DPR 115/02) sui criteri per l'individuazione dell'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione.

In corso d'esame sono state apportate, tra l'altro, modifiche alla norma sull'attività delle centrali di committenza. In particolare, viene previsto che **le amministrazioni regionali e Consip Spa, nella stipula dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, possono svolgere, per conto e su richiesta degli enti locali siti nei relativi territori diversi dai comuni metropolitani, le attività di centrali di committenza**, anche avvalendosi delle Province, dei provveditorati alle opere pubbliche e della collaborazione delle prefetture-uffici territoriali del Governo. Resta ferma, per gli Enti locali diversi dai comuni metropolitani, la facoltà di costituire centrali di committenza associandosi o consorziandosi. I soggetti che fungono da centrali di committenza e l'Osservatorio predispongono capitolati prestazionali e prezzari di riferimento per prestazioni standardizzate o comunque comparabili, nell'osservanza dei valori espressi nelle convenzioni stipulate da Consip Spa ai sensi dell'art. 26, della L. 488/99, e dei relativi parametri qualità-prezzo, nonché sulla base della media dei prezzi praticati alle amministrazioni aggiudicatrici negli ultimi tre anni, ridotti del 5%. In sede di programmazione degli interventi infrastrutturali a carico del bilancio dello Stato, ai fini della ripartizione degli stessi su scala regionale, è assicurata una quota premiale delle relative risorse finanziarie in favore delle Regioni che abbiano introdotto nella loro legislazione disposizioni volte a rendere effettivo il ricorso alle procedure gestite da centrali di committenza per gli Enti locali, siti all'interno del territorio regionale, in maniera tale da assicurare minori oneri in termini fabbisogno e di indebitamento netto, per effetto del ricorso alle procedure di cui sopra, rispetto all'anno precedente. Viene, poi, precisato che l'ammontare di tale quota premiale è stabilito annualmente con il DPEF.

Per quanto riguarda le amministrazioni locali che per la realizzazione di opere pubbliche non si avvalgono delle suddette procedure, viene previsto che le stesse non possono fare ricorso, per il relativo funzionamento, all'imposta di scopo di cui all'art. 1, commi 145 e seguenti, della L. 296/06 (Legge finanziaria 2007). Gli stessi enti non possono procedere a variazioni in aumento di aliquote di tributi e di imposte propri o di compartecipazione a tributi statali o regionali per i successivi cinque esercizi, nè possono prevedere, per lo stesso periodo, aumenti degli oneri concessori per la realizzazione di attività edilizie o di altre tariffe locali.

Con altra norma vengono apportate **modifiche alla L. 241/90 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi** e viene rivista, in particolare, la **disciplina della conclusione del procedimento**. Al riguardo, viene previsto che ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo, mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Nei casi in cui non sia previsto un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di 30 giorni.

Viene previsto, inoltre, che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati i termini non superiori a 90 giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a 90 giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. Viene, altresì, previsto che nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a 90 giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti legislativi di cui sopra sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la Semplificazione normativa, previa delibera del Consiglio dei Ministri. Al riguardo, viene precisato che i termini stabiliti non possono comunque superare i 180

giorni con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana.

A tale proposito, viene precisato che le Regioni e gli Enti locali si adeguano ai termini sopra indicati, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

In corso d'esame è stato previsto che per tutti i procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni storici, architettonici, culturali, archeologici, artistici e paesaggistici restano fermi i tempi stabiliti dal D.Lgs. 42/04 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Viene, inoltre, disposto che i termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. Gli stessi possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

Le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati preposti all'esercizio dell'attività amministrativa sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento (norma così rivista in corso d'esame). Per quanto concerne la **certezza dei tempi** in caso di attività consultiva, viene previsto che qualora siano richiesti pareri facoltativi, gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso che comunque non può superare i 20 (in origine 45) giorni dal ricevimento della richiesta. In corso d'esame è stata eliminata, altresì, la norma con la quale si prevedevano ulteriori risarcimenti per il ritardo.

Viene, altresì, disposto che resta fermo quanto previsto dall'art. 127, del D.Lgs. 163/06 (Codice dei contratti pubblici), relativo alle competenze del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

In relazione al **funzionamento della Conferenza di servizi** e alle modifiche alla L.241/90 sul procedimento amministrativo, è stato confermato che la stessa può svolgersi per via telematica, mentre è stata eliminata la previsione in base alla quale i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse, possono proporre osservazioni in ordine alle quali non sussiste obbligo di risposta da parte dell'amministrazione precedente. È stata, altresì, soppressa la disposizione che prevedeva che alla conferenza di servizi partecipano anche, senza diritto di voto, i concessionari, i gestori o gli incaricati di pubblici servizi, chiamati ad adempimenti nella realizzazione di opere, che sono vincolati alle determinazioni assunte nella conferenza.

È stata, inoltre, soppressa la norma che forniva l'interpretazione della disposizione di cui al comma 9, dell'art. 14-ter, della L. 241/90, la quale prevedeva che il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva del procedimento sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza. Al riguardo, era stato precisato che la suddetta disposizione si applicava anche alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Per quanto riguarda la **dichiarazione di inizio attività** viene previsto, in particolare, che nel caso in cui la stessa abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, il termine per l'inizio dell'attività decorre dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente.

In materia di accesso ai documenti amministrativi, viene stabilito che, considerate le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, lo stesso costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza. Al riguardo, viene specificato che le predette disposizioni si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle

funzioni amministrative.

Viene, altresì, previsto che le disposizioni contenute nel provvedimento in oggetto concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. A tale proposito, viene, poi, precisato che anche le disposizioni relative alla dichiarazione di inizio attività e al silenzio assenso (salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza Unificata, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano) attengono, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Con altra disposizione viene previsto che le Regioni e gli Enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui sopra, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

In materia di **cooperazione allo sviluppo internazionale** viene previsto che entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con decreto del Ministro degli Affari esteri sono definite le modalità semplificate di svolgimento delle procedure amministrative e contrattuali riguardanti gli interventi di cooperazione a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione nei Paesi indicati dal DL 8/08, convertito dalla L. 45/08 e gli interventi nelle ulteriori aree individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri finalizzati al superamento delle criticità di natura umanitaria, sociale o economica. A tale proposito, in corso d'esame è stato precisato che nell'individuazione delle aree di interventi sopra menzionati è data priorità ai Paesi che hanno sottoscritto accordi di rimpatrio o di collaborazione nella gestione dei flussi dell'immigrazione clandestina ovvero diretti ad agevolare l'esecuzione delle pene detentive delle persone condannate in Italia presso gli istituti esistenti nei luoghi di origine delle medesime.

Viene, altresì, previsto che oltre alla dotazione finanziaria assegnata da parte del Ministero degli Affari esteri, le sedi all'estero possono disporre di somme erogate da parte della Commissione Europea o di altri Stati membri dell'UE per la realizzazione di interventi di cooperazione allo sviluppo per conto degli stessi donatori.

Relativamente alla norma che introduce una forma di **tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi pubblici**, viene specificato che le autorità amministrative che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dal Codice dei contratti pubblici, relative a lavori, servizi e forniture, (D.Lgs. 163/06), dalla L.481/95 e dalla L.249/97, ovvero il Ministro dello Sviluppo economico, per quanto riguarda i servizi pubblici e di pubblica utilità non regolati dalle medesime autorità, emanano un decreto (in luogo della determinazione originariamente prevista) per l'individuazione di uno schema-tipo di procedura conciliativa.

Quest'ultimo deve essere recepito dalle carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità, nel termine di novanta giorni dall'adozione.

È stata, altresì, riscritta la norma sugli interventi per la **banda larga** che in origine conteneva una delega al Governo per la sua attuazione. Al riguardo viene, ora, disposto che il Governo individua un programma di interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate necessari per facilitare l'adeguamento delle reti di comunicazione elettronica pubbliche e private all'evoluzione tecnologica, procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale. A tale scopo il Governo individua le risorse necessarie che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati disponibili. La progettazione e la realizzazione delle infrastrutture di cui sopra nelle aree sottoutilizzate, possono avvenire mediante modalità di finanza di progetto ai sensi del D.Lgs. 163/06 (Codice dei contratti pubblici). In materia vengono apportate, inoltre, modifiche al DL 112/08, convertito dalla L. 133/08 e viene previsto, in particolare, che per gli interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, la profondità minima dei lavori di scavo, anche in deroga a quanto stabilito dalla normativa vigente, può essere ridotta previo accordo con l'ente proprietario della strada. Viene, altresì, previsto che, alle innovazioni condominiali relative ai lavori di

ammodernamento necessari al passaggio dei cavi in fibra ottica, si applicano le disposizioni di cui all'art. 2-bis, comma 13, del decreto legge DL 5/01, convertito dalla L. 66/01, per cui le stesse sono considerate innovazioni necessarie, ai sensi dell'art.1120, primo comma, del Codice Civile e per l'approvazione delle relative deliberazioni si applica l'art.1136, terzo comma, dello stesso Codice ("Condominio negli edifici").

Per quanto concerne le **modifiche al Codice di procedura civile** e in particolare, la norma sull'ammissibilità del ricorso per Cassazione, contenuta nel libro secondo, viene precisato che non è dichiarato ammissibile il ricorso per omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione (art. 360, primo comma, numero 5) nei confronti della sentenza di appello che ha confermato quella di primo grado e che l'ordinanza che decide sull'ammissibilità provvede sulle spese a norma dell'articolo 96, terzo comma, del Codice di procedura civile.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina del processo di esecuzione, contenuta nel libro terzo del codice di procedura civile, viene introdotto un nuovo articolo relativo all'attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare (art. 614-bis c.p.c.). In particolare, viene previsto che con il provvedimento di condanna il giudice, tenuto conto di vari aspetti tra cui il valore della controversia, determina la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva, nonché per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento stesso. L'applicazione della suddetta disposizione è preclusa per i procedimenti riguardanti le controversie di lavoro di cui all'articolo 409 c.p.c..

Sono state, altresì, confermate alcune norme, tra cui: il **Piano industriale della pubblica amministrazione**, relativamente al riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative, la semplificazione e la riduzione degli oneri burocratici, la trasparenza e la tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici, nonché la diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico; la delega al Governo per modificare il **Codice dell'amministrazione digitale**, di cui al D.Lgs. 82/05; la norma sulla **trasparenza dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate** nonché la disposizione contenente lo stanziamento di una somma di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e di 1,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 per l'attuazione del federalismo e lo studio delle problematiche connesse alla sua effettiva realizzazione.

Il disegno di legge, che ha assunto il nuovo titolo "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", è stato inviato alla seconda lettura del Senato.

Si veda precedente del 16 settembre 2008.

Testo del disegno di legge ([DDL 1082/S](#)).