



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore STUCCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2013

Modifica all’articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di perentorietà dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, e al codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di procedure di affidamento degli appalti, di verifica delle offerte e di consultazioni preliminari, nonché disposizioni di semplificazione concernenti il settore delle costruzioni

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge introduce nell'ordinamento alcune disposizioni di semplificazione degli adempimenti delle imprese con lo scopo di stimolare la crescita economica e il tasso di occupazione nel settore delle costruzioni, sia nell'ambito dei lavori pubblici che in quello dell'edilizia privata.

In particolare, l'articolo 1 interviene in materia di perentorietà dei termini dei procedimenti amministrativi introducendo una disposizione di carattere generale nell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, che chiarisce la formazione del silenzio assenso in tutti i casi di mancato pronunciamento da parte della pubblica amministrazione alla scadenza dei termini previsti dalla legge.

Infatti, ove non espressamente previsto dalla legge, il mancato pronunciamento di un'amministrazione si sostanzia, in generale, in un silenzio rifiuto per il cittadino, costringendo quest'ultimo a promuovere ricorsi davanti al tribunale amministrativo regionale al fine di ottenere un pronunciamento da parte della pubblica amministrazione. Ciò crea una ingiustificata dilatazione dei tempi per la conclusione dei procedimenti e rende indispensabile un intervento normativo che attribuisca carattere perentorio ai termini.

L'articolo 2 introduce semplificazioni nell'attività di trasporto dei materiali per le attività dei cantieri. L'articolo 4 della legge n. 136 del 2010, nell'ambito della disciplina straordinaria contro le mafie, ha introdotto l'obbligo di indicare nella bolla di consegna dei materiali da costruzione il numero della targa e il nominativo del proprietario degli automezzi di trasporto, ai fini del controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per le attività dei cantieri.

In realtà questi dati sono già compresi in altri documenti di analogo contenuto che le imprese devono predisporre ai fini dell'auto-transporto e, conseguentemente, l'obbligo della bolla di consegna, termine che peraltro non trova una precisa definizione nella normativa di settore, rischia di costituire una mera ripetizione di quanto già riportato in altri atti. Pertanto, al fine di evitare alle imprese ulteriori adempimenti rispetto a quanto già obbligatorio (attraverso il documento di trasporto in conto proprio o in conto di terzi, la scheda di trasporto o un documento equivalente o il contratto di trasporto in forma scritta per il trasporto in conto terzi) intendiamo sopprimere l'obbligo della bolla di consegna.

L'articolo 3 introduce semplificazioni per la gestione delle terre e delle rocce da scavo per i cantieri di minori dimensioni, ossia per la gestione dei materiali di volume inferiore ai 6.000 metri cubi. Il comma 1 precisa le condizioni alle quali queste terre possono essere considerate come sottoprodotti e non rifiuti. Il comma 2 prevede che il rispetto delle citate condizioni possa essere autocertificato dal produttore. La norma è importantissima e molto attesa dalle imprese, anche perché il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 161 del 2012 ha semplificato il procedimento della gestione delle terre e rocce da scavo di quantità tra i 6.000 e 150.000 metri cubi, lasciando nel limbo le piccole quantità degli scavi prodotti da piccoli cantieri (oggetto di una diversa delega ai sensi dell'articolo 266 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Il comma 3 impone al produttore di confermare all'autorità territorialmente compe-

tente che le terre e rocce da scavo sono state completamente utilizzate secondo le previsioni iniziali, mentre ai sensi del comma 4 l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto resta assoggettato al regime proprio dei beni e dei prodotti. A tal fine il trasporto di tali materiali è accompagnato dal documento di trasporto o da copia del contratto di trasporto redatto in forma scritta o dalla scheda di trasporto di cui agli articoli 6 e 7-bis del decreto legislativo n. 286 del 2005.

L'articolo 4, commi 1 e 2, prevede una proroga dei termini di efficacia dei titoli abilitativi edilizi rilasciati o formati a partire dall'inizio della crisi del settore edile, sia per l'inizio lavori che per il termine di ultimazione degli stessi, e ciò in considerazione dell'attuale situazione di grave difficoltà di mercato in cui si vedono costrette a operare le imprese. La materia è disciplinata dall'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 che prevede, per l'avvio dei lavori, il termine di un anno dal rilascio del permesso di costruire, mentre, per ultimare l'opera, il termine di tre anni dall'avvio dei lavori.

Il comma 3 dell'articolo 4 prevede una proroga di tre anni per gli interventi oggetto di convenzioni di lottizzazioni o di accordi similari, con sospensione nel medesimo periodo del pagamento degli oneri di urbanizzazione.

L'articolo 5 interviene sulle procedure di attuazione dei piani urbanistici. La modifica proposta è volta a introdurre nuove semplificazioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e di verifica di assoggettabilità, in linea con la finalità indicata dal dodicesimo comma dell'articolo 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150. In particolare, è previsto che le regioni possono disciplinare con proprie norme ulteriori procedure semplificate per lo svolgimento della verifica di assoggettabilità o della VAS sui piani o sui programmi comunque denominati, fatti salvi i requisiti previsti dalle

norme dell'Unione europea, ossia qualora tali piani interessino aree di ridotta estensione o siano varianti afferenti modificazioni di contenuta entità o riguardanti la localizzazione o la realizzazione di opere e di interventi i cui progetti non siano sottoposti alla procedura di VIA (vedi articolo 6, comma 2, lettera a) del decreto legislativo n. 152 del 2006). Ciò è in linea anche con alcune norme regionali vigenti che già prevedono un regime semplificato per lo svolgimento sia della verifica di assoggettabilità che della VAS, in considerazione del fatto che la disciplina sulle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici e quindi, in particolare, dei piani attuativi rientra nella materia del governo del territorio.

L'articolo 6 introduce alcune modifiche al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006.

La lettera a) del comma 1 interviene nelle fasi delle procedure di affidamento e di aggiudicazione degli appalti. L'attuale disciplina del citato codice prevede un'impostazione «trifasica» dell'aggiudicazione (provvisoria a favore del migliore offerente, da parte del seggio di gara, definitiva da parte della stazione appaltante, definitiva efficace dopo la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario). In un'ottica volta a rendere più snella e rapida la procedura di gara, si propone di ritornare alla disciplina anteriore all'entrata in vigore del codice, nella quale si prevedevano solo due fasi (provvisoria e definitiva efficace), in quanto la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario era effettuata prima dell'approvazione dell'aggiudicazione provvisoria da parte della stazione appaltante.

La lettera b) introduce un termine perentorio per le amministrazioni appaltanti, entro il quale ricevere il verbale di aggiudicazione provvisoria da parte del seggio di gara, al fine di procedere alla relativa approvazione. Tale termine, infatti, attualmente non previsto, appare essenziale a garantire una veloce approvazione dell'aggiudicazione, che è fun-

zionale alla tempestiva stipulazione del contratto e alla successiva consegna dei lavori.

La lettera *c)* interviene in materia di valutazione della congruità delle offerte. Relativamente agli interventi da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso, un momento di particolare criticità, che allunga i tempi di aggiudicazione della gara, è senza dubbio rappresentato dalla valutazione di congruità dell'offerta, al fine di individuare e di escludere quelle anomale. Allo scopo di velocizzare la cantierizzazione degli interventi, si ritiene opportuno semplificare tale procedura, sia per le imprese che per l'amministrazione appaltante, richiedendo che l'offerente debba presentare le giustificazioni relative solo alle voci di prezzo più significative, che concorrono a formare un importo non inferiore al 75 per cento di quello posto a base dell'asta. Con ciò si innoverebbe la vigente disposizione di cui all'articolo 87, comma 1, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, in base alla quale tali giustificazioni devono essere relative alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara.

La lettera *d)* introduce la procedura della consultazione preliminare per l'affidamento della realizzazione di infrastrutture di importo superiore a 20 milioni di euro. Il modello ideale per la scelta del soggetto contraente è quello che consente l'affidamento al minor prezzo e che assicura la realizzazione dell'opera nei tempi e nei costi preventivati.

Le procedure attualmente in vigore, per diversi motivi, non garantiscono le condizioni ricordate.

Piuttosto che proporre modificazioni alle procedure vigenti, appare utile compiere una riflessione su possibili alternative, in ragione dell'esperienza internazionale e delle migliori pratiche esistenti. Gran parte delle imprese coinvolte nella realizzazione di grandi infrastrutture ha avuto modo di confrontarsi con il metodo applicato dalla Banca

mondiale nei propri programmi d'investimento. Tale procedura prevede l'invio, da parte della stazione appaltante, del progetto esecutivo dell'intervento ai soggetti che abbiano manifestato l'interesse a partecipare all'appalto. Dopo un congruo periodo di tempo, sufficiente a consentire un'approfondita analisi del progetto da parte delle imprese interessate, si svolge un formale incontro tra il progettista, il direttore dei lavori e la stazione appaltante con le imprese coinvolte nel procedimento. In questo incontro, che può durare anche più di un giorno, le imprese invitate possono formulare tutte le osservazioni e le domande che ritengono opportune, ottenendo, da parte dei soggetti responsabili, risposte immediate, che formano parte integrante del progetto esecutivo. Successivamente a tale illustrazione, le imprese di costruzione hanno piena coscienza delle caratteristiche del progetto e, con la controfirma posta sul progetto stesso, si legano in modo irrevocabile alla propria offerta. Il procedimento descritto presenta evidenti vantaggi e qualche difficoltà. Tra queste ultime non bisogna sottovalutare l'alto livello di professionalità richiesto a tutti i soggetti coinvolti, tanto da renderlo applicabile, almeno in una prima fase, soltanto ad opere significative di importo pari o superiore a 20 milioni di euro, programmate da soggetti particolarmente strutturati (Ente nazionale per le strade Spa, Rete ferroviaria italiana, eccetera).

I vantaggi che deriverebbero dal modello proposto sono:

- 1) certezza che l'offerta economica avanzata rappresenta il suo corretto costo di realizzazione, in quanto basato su un'analisi approfondita delle caratteristiche progettuali;
- 2) certezza sui tempi di realizzazione, in ragione dell'assenza di elementi ostativi non previsti nel progetto;
- 3) riduzione del contenzioso, grazie all'anticipazione di tutte le caratteristiche dell'intervento.

La proposta ha quindi l'obiettivo di individuare tale momento di confronto tra imprese invitate alla gara e amministrazione al fine di chiarire incertezze sugli elaborati progettuali e di correggere in anticipo eventuali errori e inesattezze, anche per prevenire possibili contenziosi nella fase esecutiva dei lavori. Tale innovazione si rende oltremodo opportuna anche in considerazione del divieto, introdotto dal decreto-legge n. 70 del

2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, di iscrivere riserve derivanti da eventuali errori della progettazione, che emergano in fase di esecuzione dei lavori.

Considerata la complessità delle procedure, si ritiene di circoscriverla agli appalti di rilevante valore che sono stati individuati in quelli di importo superiore a 20 milioni di euro.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Perentorietà dei termini)

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«1-*bis*. Ove non diversamente disposto dalle norme di settore, i termini previsti per la conclusione dei procedimenti amministrativi sono perentori e alla loro scadenza si intende formato il provvedimento amministrativo positivo».

Art. 2.

*(Trasporto di materiali
per l'attività dei cantieri)*

1. L'articolo 4 della legge 13 agosto 2010, n. 136, è abrogato.

Art. 3.

*(Terre e rocce da scavo - Cantieri
di minori dimensioni)*

1. In relazione a quanto disposto dall'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in deroga a quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, i materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti sono sottoposti al regime di cui all'articolo 184-*bis* del decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152, se il produttore dimostra:

a) che la destinazione all'utilizzo è certa, direttamente presso un determinato sito o un determinato ciclo produttivo;

b) che per i materiali che derivano dallo scavo non sono superati valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, tabella 1, allegato 5, al titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione;

c) che l'utilizzo in un successivo ciclo di produzione non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo di altre materie prime;

d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre le terre e rocce da scavo ad alcun preventivo trattamento, fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere.

2. Il produttore può attestare il rispetto delle condizioni di cui al comma 1 anche tramite dichiarazione resa all'autorità territorialmente competente ai sensi e per gli effetti del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, precisando le quantità destinate all'utilizzo, i tempi previsti per l'utilizzo e il sito di deposito, che non può comunque superare due anni dalla data di produzione, fermo restando che le attività di scavo e di utilizzo devono essere autorizzate in conformità alla vigente disciplina urbanistica e igienico-sanitaria.

3. Il produttore deve, in ogni caso, confermare all'autorità territorialmente competente che le terre e rocce da scavo sono state completamente utilizzate secondo le previsioni iniziali.

4. L'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto resta assoggettato al re-

gime proprio dei beni e dei prodotti. A tal fine il trasporto di tali materiali è accompagnato dal documento di trasporto o da copia del contratto di trasporto redatto in forma scritta o dalla scheda di trasporto di cui rispettivamente agli articoli 6 e 7-bis del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, e successive modificazioni.

Art. 4.

*(Modifica dei termini
in materia edilizia)*

1. Per i titoli abilitativi edilizi rilasciati o comunque formati prima della data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2016 il termine per l'inizio dei lavori stabilito dall'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, è di due anni e decorre dalla data di rilascio o comunque di formazione.

2. Fino al 31 dicembre 2016 il termine di ultimazione dei lavori previsto dall'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, è prorogato di due anni previa richiesta da presentare al comune competente.

3. Nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, stipulati prima della data di entrata in vigore della presente legge, il termine per l'inizio dei lavori o per l'esecuzione di opere di urbanizzazione poste a carico del privato lottizzante è prorogato di tre anni e il pagamento degli oneri previsti dall'articolo 16 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, è sospeso per il medesimo periodo.

Art. 5.

(Semplificazione delle procedure di attuazione dei piani urbanistici)

1. Al dodicesimo comma dell'articolo 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le regioni, ove non già disposto con norme legislative o regolamentari, possono prevedere ulteriori modalità per l'individuazione dei piani attuativi, comunque denominati, da escludere dalla verifica di assoggettabilità e dalla valutazione ambientale strategica, ovvero per lo svolgimento di procedure semplificate, qualora tali piani interessino aree di ridotta estensione o siano varianti afferenti modificazioni di contenuta entità o riguardanti la localizzazione o la realizzazione di opere e di interventi i cui progetti non sono sottoposti alla procedura di valutazione di impatto ambientale».

Art. 6.

(Modifiche al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

1. Al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 11:

1) al comma 5, dopo le parole: «comma 1» sono inserite le seguenti: «e, contestualmente, del possesso dei prescritti requisiti,» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «che, in tal modo, diviene efficace»;

2) il comma 8 è abrogato;

b) all'articolo 12, comma 1, dopo le parole: «da parte dell'organo competente» sono inserite le seguenti: «, che deve avve-

nire entro dieci giorni dall'aggiudicazione stessa»;

c) all'articolo 87, comma 1, le parole: «che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara» sono sostituite dalle seguenti: «più significative, indicate nel bando di gara o nella lettera di invito, che concorrono a formare un importo non inferiore al 75 per cento di quello posto a base dell'asta»;

d) l'articolo 112-bis è sostituito dal seguente:

«Art. 112-bis. - (*Consultazione preliminare per i lavori di importo superiore a 20 milioni di euro*). - 1. Per i lavori di importo a base di gara superiore a 20 milioni di euro, da affidare con la procedura ristretta di cui all'articolo 55, comma 6, le stazioni appaltanti indicano nel bando che sul progetto a base di gara è indetta consultazione preliminare secondo la procedura di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo.

2. La stazione appaltante convoca le imprese invitate, le quali possono chiedere chiarimenti in ordine al progetto, nonché il progettista e il soggetto validatore. L'amministrazione fornisce i chiarimenti richiesti e, all'esito della consultazione, redige il verbale della riunione, riportando le informazioni e i chiarimenti forniti e ne consegna copia ai presenti.

3. La stazione appaltante può sospendere la consultazione e rinviarla per un massimo di quindici giorni, qualora vi sia l'esigenza di apportare modifiche agli atti e ai documenti contrattuali, oppure vi sia la necessità di approfondimenti. Nei casi più gravi, in cui occorre introdurre modifiche sostanziali al progetto, l'amministrazione revoca la procedura di gara».

