Disposizioni per lo sviluppo, e la competitività: in Parlamento il provvedimento del Governo.

16 Settembre 2008

Nel corso dell`esame del disegno di legge recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”” (DDL 1441/C), l`Aula della Camera dei Deputati ha deliberato lo stralcio di numerose norme confluite nel disegno di legge recante “Disposizioni per lo sviluppo e l`internazionalizzazione delle imprese, nonchè in materia di energia””, assegnato alla Commissione Attività produttive, in sede referente (DDL 1441-ter/C – Relatore On. Enzo Raisi del Gruppo parlamentare PdL) e nel disegno di legge recante “Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro””, assegnato alla Commissione Lavoro, in sede referente (DDL 1441-quater/C – Relatore On. Giuliano Cazzola del Gruppo parlamentare PdL).

L`impianto restante del testo ha mantenuto il titolo “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”” ed è all`attenzione delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Bilancio, per l`esame in sede referente (DDL 1441-bis/C – Relatori On. Anna Maria Bernini e On. Massimo Enrico Corsaro del Gruppo parlamentare PdL).

Numerose norme contenute nel DDL 1441-bis/C sono state riversate nel DL 112/08, convertito dalla L. 133/08, e saranno oggetto di appositi emendamenti soppressivi. Si tratta, in particolare, delle norme concernenti: la concentrazione strategica degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate; il Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale; la Banca del Mezzogiorno; le infrastrutture militari e la riforma dei servizi pubblici locali.

Con riferimento all`iter dei suddetti disegni di legge, l`Aula ha, altresì, stabilito i tempi per la conclusione dell`esame: il 1° ottobre p.v. per il DDL 1441-bis/C; il 9 ottobre per il DDL 1441-quater e il 16 ottobre p.v. per il DDL 1441-ter/C. I testi saranno, poi, inviati alla seconda lettura del Senato.

I suddetti provvedimenti, in particolare, contengono:

– Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (DDL 1441-bis/C).

Il provvedimento prevede che **le amministrazioni regionali, 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, anche sulla base dei valori espressi nelle convenzioni stipulate ai sensi dell`art. 26, della L. 488/99, e dei relativi parametri qualità-prezzo, nonchè 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**, 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 una manifestazione di volontà chiara e univoca entro un termine certo. 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.
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, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto.
Con riferimento alle conseguenze per il ritardo dell`amministrazione nella conclusione del procedimento viene stabilito che indipendentemente dal danno ingiusto cagionato a seguito dell`inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, e con l`esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell`amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell`istanza, in caso di inosservanza del termine di cui sopra, le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati preposti all`esercizio di attività amministrative corrispondono ai soggetti istanti, per il mero ritardo, una somma di denaro stabilita in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuto conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento stesso. Viene, altresì, disposto che con regolamento emanato su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l`innovazione e per la semplificazione normativa vengono stabiliti la misura e il termine di corresponsione della suddetta somma.
Per quanto concerne la **certezza dei tempi** in caso di attività consultiva, viene precisato 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 45 giorni dal ricevimento della richiesta.
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,** vengono apportate modifiche alla L.241/90 sul procedimento amministrativo. In particolare, viene previsto che la stessa può svolgersi per via telematica e che la convocazione è pubblica e ad essa possono partecipare, senza diritto di voto, i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonchè i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse. Viene, altresì, disposto 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.
Con apposita norma viene fornita l`interpretazione della disposizione di cui al comma 9, dell`art. 14-ter, della L. 241/90. Si tratta della previsione in base alla quale 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, viene precisato che la suddetta disposizione si applica 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.
Con riferimento al **Piano industriale della pubblica amministrazione**, vengono, altresì, dettate norme concernenti il 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, nonchè la diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico.
A tale proposito, vengono previste **misure per la diffusione delle buone prassi nelle pubbliche**

amministrazioni e tempi per l`adozione dei provvedimenti o per l`erogazione dei servizi al pubblico. In particolare, al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, viene previsto che a decorrere dal 1° gennaio 2009 ogni amministrazione pubblica determina e pubblica, con cadenza annuale, nel proprio sito internet o con altre forme idonee, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture e i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all`esercizio finanziario precedente.
Viene, altresì, delegato il Governo ad adottare entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi volti a modificare il Codice dell`amministrazione digitale, di cui al D.Lgs. 82/05, nel rispetto di principi e criteri direttivi specifici appositamente individuati.
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.
Per quanto concerne la **trasparenza dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate**, viene disposto che con decreto del Ministro dell`Economia e delle finanze sono definite le modalità e le procedure necessarie a garantire l`effettiva tracciabilità dei flussi finanziari relativi all`utilizzo, da parte dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, delle risorse pubbliche e private impiegate per la realizzazione degli interventi oggetto di finanziamento.
Altre norme prevedono: un'apposita delega al Governo sugli interventi per la banda larga; il trasferimento di risorse e funzioni agli Enti locali a modifica della L.131/03; 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, nonchè modifiche a specifiche disposizioni contenute nei Libri primo, secondo, terzo e quarto del Codice di procedura civile.
– Disposizioni per lo sviluppo e l`internazionalizzazione delle imprese, nonchè in materia di energia" (**DDL 1441-ter/C**).
Il testo prevede, in particolare, la **riforma degli interventi di reindustrializzazione** da realizzare mediante la stipula, da parte del Ministero dello Sviluppo economico con le Regioni e gli altri soggetti interessati, specifici accordi di programma che prevedono interventi di agevolazione al fine di accompagnare le azioni di reindustrializzazione delle aree industriali inquinate, nel quadro degli interventi di cui all`art. 252-bis, del D.Lgs. 152/06, relativo ai siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale; favorire interventi compensativi per le aree che ospitano o su cui si prevede l`insediamento di grandi impianti industriali o energetici con forte impatto sull`ambiente; promuovere iniziative per la riqualificazione di aree interessate da complesse situazioni di crisi.
Viene prevista, altresì, apposita delega al Governo ad adottare entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante norme per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di **internazionalizzazione di imprese** nonchè uno o più decreti legislativi ai fini della ridefinizione, del riordino e della razionalizzazione degli enti operanti nel settore stesso.
A tale proposito, viene previsto che, al fine di potenziare l`attività della SIMEST Spa a supporto della internazionalizzazione delle imprese, le Regioni possono assegnare in gestione alla società propri fondi rotativi con finalità di *venture capital*.
Con altra norma viene delegato il Governo ad adottare entro il 31 dicembre 2008 uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti i criteri per la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione elettrica nucleare, per i sistemi di stoccaggio dei rifiuti radioattivi e del materiale nucleare e per la definizione delle misure compensative minime da corrispondere alle popolazioni interessate. Tra i criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell`esercizio della suddetta delega è previsto che nei giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa che

comunque riguardino le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle opere, delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi concernenti il settore dell`energia e le relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, si applicano le disposizioni di cui all`art. 246, del D.Lgs. 163/06 (Codice dei contratti pubblici) concernenti le controversie relative a infrastrutture e insediamenti produttivi.
In materia di **innovazione industriale**, viene previsto che al fine di promuovere e sostenere la competitività del sistema produttivo, il Ministro dello Sviluppo economico può individuare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nuove aree tecnologiche ovvero aggiornare o modificare quelle già individuate. Viene, poi, specificato che a decorrere dall`anno 2009, l`individuazione di nuove aree tecnologiche o l`aggiornamento di quelle già individuate può intervenire entro il 30 giugno di ogni anno.
In relazione alla **proprietà industriale** vengono dettate norme relative ai brevetti di invenzione nonchè misure in materia di tutela penale dei diritti connessi alla stessa. Al riguardo viene delegato il Governo ad adottare entro il 30 dicembre 2008, disposizioni correttive o integrative del D.Lgs. 30/05 (Codice della proprietà industriale), in base a principi e criteri direttivi appositamente individuati.
Altre norme riguardano la **promozione dell`innovazione nel settore energetico**, con particolare riferimento allo sviluppo del nucleare di nuova generazione e la tutela giurisdizionale relativa a tutte le controversie attinenti alle procedure e ai provvedimenti dell`amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati concernenti il settore dell`energia, nonchè l`attività della SACE Spa a sostegno dell`internazionalizzazione dell`economia italiana e la sua competitività rispetto agli altri organismi che operano con le stesse finalità sui mercati internazionali.
– Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (**DDL 1441-quater/C**).
Il testo prevede, in particolare, la delega al Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo, per la **revisione della disciplina dei lavori usuranti**, al fine di regolare la concessione, ai lavoratori dipendenti impegnati in particolari lavori o attività e che maturano i requisiti per l`accesso al pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2008, del diritto, su domanda, al pensionamento anticipato, con requisiti inferiori a quelli previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti.
Altra delega conferita al Governo concerne l`adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi finalizzati alla **riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali**. Tra questi, in particolare: l`Istituto superiore di sanità, l`Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, l`Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, l`Istituto per gli affari sociali e Italia Lavoro Spa. Tra i criteri direttivi ai quali si deve attenere la delega è prevista la trasformazione di Italia Lavoro Spa in ente pubblico economico, con eventuale incorporazione nello stesso, in tutto o in parte, dell`Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori e dell`Istituto per gli affari sociali.
Vengono, inoltre, dettate **misure contro il lavoro sommerso** con la modifica dell'art.3 del DL 12/02, convertito dalla L. 73/02 sulle "Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare". In particolare viene previsto che, ferma restando l`applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, l`impiego dei lavoratori senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, da parte del datore di lavoro privato è altresì punito con la sanzione amministrativa da 1.500 euro a 12.000 euro per ciascun lavoratore, maggiorata di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L`importo della sanzione è fissato da 1.000 euro a 8.000 euro per ciascun lavoratore, maggiorato di 30 euro per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo.
Le sanzioni non trovano applicazione qualora, dalle registrazioni effettuate sul libro unico del lavoro nel mese precedente all'accertamento ispettivo oppure da altri adempimenti obbligatori

precedentemente assolti, si evidenzi, comunque, la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione.
All'irrogazione delle sanzioni amministrative provvedono gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza.
Con apposita norma viene rivista la **disciplina del tentativo di conciliazione in materia di lavoro**, di cui all`art. 410 del Codice di procedura civile. Al riguardo, viene previsto che chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ai rapporti previsti dall`art. 409 del suddetto codice, sulle controversie individuali di lavoro e dall`art. 63, comma 1, del D.Lgs. 165/01, attinente alle controversie nell`ambito dei rapporti di lavoro, può promuovere un previo tentativo di conciliazione presso la commissione di conciliazione individuata secondo i criteri di cui all`art. 413, del Codice di procedura civile. La conciliazione può essere svolta anche presso le sedi stabilite dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.
Vengono dettate, inoltre, disposizioni in materia di risoluzione arbitrale della controversia, di cui all'art.412 del Codice di procedura civile e prevista la modifica dell'art.412 quater c.p.c. su altre modalità di conciliazione e arbitrato con la quale viene disposto che le controversie di lavoro possono essere anche proposte innanzi al collegio di conciliazione e arbitrato irrituale.
In **materia di licenziamenti viene modificato l`art. 6, della L. 604/66** e viene disposto che il licenziamento da parte del datore di lavoro deve essere impugnato, a pena di decadenza, entro 120 giorni dalla ricezione della sua comunicazione, ovvero dalla comunicazione dei motivi, ove non contestuale, con ricorso depositato nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro.
Altre disposizioni del provvedimento riguardano l`ambito del lavoro nella pubblica amministrazione e in particolare, le procedure di assunzione, la mobilità del personale e l`aspettativa.