

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5697-A

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 2 marzo 2005 (v. stampato Senato n. 3276)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(BERLUSCONI)

DAL MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA
(MORATTI)

DAL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI
(URBANI)

DAL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
(LUNARDI)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(SINISCALCO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
(MARONI)

E CON IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA
(BACCINI)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione. Sanatoria degli effetti dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 7 marzo 2005*

(Relatori: **GIUDICE**, per la V Commissione;
SANTULLI, per la VII Commissione)

NOTA: Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), VI (Finanze), VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni), X (Attività produttive, commercio e turismo), XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) sul disegno di legge n. 5697. Le Commissioni permanenti V (Bilancio, tesoro e programmazione) e VII (Cultura, scienza e istruzione), il 10 marzo 2005, hanno deliberato di riferire favorevolmente sul disegno di legge, nel testo trasmesso dal Senato. In pari data, le Commissioni hanno chiesto di essere autorizzate a riferire oralmente. Per il testo del disegno di legge si veda lo stampato n. 5697.

PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5697, nel testo trasmesso dal Senato;

ritenuto che, in relazione ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento,

il complesso del provvedimento si configura palesemente in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative, nonché con le esigenze di semplificazione e di riordinamento della legislazione vigente e dei connessi parametri di omogeneità, chiarezza e proprietà di formulazione, apparendo dunque non rispettoso delle regole sui limiti di contenuto dei decreti-legge, ed in particolare:

esso reca un contenuto i cui elementi di eterogeneità — peraltro già presenti nella originaria formulazione di 9 articoli — sono stati notevolmente accentuati a seguito dell'inserimento di ben 52 articoli durante il procedimento di conversione presso il Senato, così da rendere impossibile rinvenire una *ratio* unificante del complesso dell'articolato;

modifica norme di rango secondario (ad esempio all'articolo 7-*quinqüesdecies*);

reca una disposizione — all'articolo 6-*ter* — già in vigore, in quanto contenuta nell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 16, recante «Interventi urgenti per la tutela dell'ambiente e per la viabilità e per la sicurezza pubblica», il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame della Camera;

contiene disposizioni, introdotte durante l'*iter* al Senato, che recano misure di non immediata applicazione (ad esempio agli articoli 1-*ter*, comma 1; 1-*quater*, comma 1; 1-*sexies*, comma 1; 1-*septies*, comma 1; 1-*decies*, comma 2; 3-*bis*, commi 14, 15 e 16; 7-*vicies quater*);

proroga erroneamente — all'articolo 5-*septies* — un termine, relativo all'entrata in vigore di un decreto legislativo, che in realtà è già scaduto e, pertanto, determina un'implicita sospensione dell'efficacia di disposizioni già vigenti da circa un anno (15 marzo 2004);

detta in alcuni casi una nuova disciplina della materia senza alcuna norma di coordinamento con la normativa vigente (articolo 7-*quaterdecies*), ovvero determinando modifiche implicite (articolo 1-*octies*; articolo 5-*quater*; articolo 7-*undevicies*);

qualifica come interpretazione autentica una disposizione — l'articolo 5, comma 1-*undecies* — che genera dubbi in ordine alla piena compatibilità con il paragrafo 3, lettera *l*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (secondo cui «deve risultare

comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo»);

in numerose norme sono adottate espressioni generiche o contraddittorie ovvero dal significato normativo non immediatamente comprensibile (ad esempio, agli articoli 1-*quinquies*, commi 1 e 1-*undecies*; 5, comma 1-*quater*, capoverso 2-*quater*; 5, comma 1-*octies*, ultimo periodo; 6; 6-*quater*; 7-*ter*; 7-*septies*, commi 2, 3 e 4);

reca una notevole mole di disposizioni di carattere ordinamentale, alcune delle quali contenute in progetti di legge in corso di esame parlamentare;

reca previsioni di carattere microsettoriale e localistico che, in termini generali, rappresentano una modalità di produzione normativa non conforme ai principi di semplificazione e riordinamento della legislazione vigente fino a determinare un possibile sostanziale sviamento dello strumento legislativo dalla sua funzione propria;

invita le Commissioni a valutare quanto sopra detto ai fini delle successive determinazioni nel prosieguo dell'iter del provvedimento.

Il Comitato raccomanda altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, nonché sotto il profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge:

ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, siano valutate le modalità attraverso cui assicurare la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire — anche durante l'iter di conversione — il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, ed in particolare i limiti di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988, nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti-legge.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il disegno di legge n. 5697, approvato dal Senato, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 7 del

2005, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione. Sanatoria degli effetti dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280;

rilevato che le disposizioni da esso recate presentano numerosi ambiti materiali di intervento, tra i quali è possibile individuare, come prevalenti, quelli dell'«istruzione» e della «ricerca scientifica e tecnologica», la cui disciplina è demandata, dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, e dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e del «sistema tributario e contabile dello Stato», la cui disciplina è demandata, dal secondo comma dell'articolo 117, lettere g) ed e), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

osservato, inoltre, che talune delle disposizioni recate dal provvedimento appaiono incidere su ulteriori ambiti materiali, quali la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», l'«ordinamento sportivo», la «protezione civile», la «tutela della salute», il «governo del territorio», «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e l'«ordinamento della comunicazione», la cui disciplina è demandata, dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni;

rilevato altresì che l'articolo 3, comma 3-*quater*, introduce disposizioni in materia di «ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», la cui disciplina è affidata, dal secondo comma, lettera l), dell'articolo 117 della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che le disposizioni di cui all'articolo 6-*septies*, recante norme in materia di servizio civile nazionale, appaiono inquadrabili nella materia «difesa» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera d), e che le disposizioni di cui all'articolo 7-*sexiesdecies* appaiono prevedere interventi riconducibili a quelli contemplati dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

osservato, infine, che, per altro verso, talune disposizioni appaiono altresì incidere sulla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e sul «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», demandate, dalle lettere s) e r) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

rilevato che la disposizione di cui all'articolo 5, comma 1-*quinquies*, abbassa da cinque a tre anni il periodo necessario per consentire il transito dalla seconda alla prima fascia ai dirigenti che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali di livello generale, consentendo l'inquadramento nella fascia superiore anche ai dirigenti e ai funzionari laureati appartenenti ai ruoli delle amministrazioni pubbliche anche non statali (ivi compresa, ai sensi del successivo comma 1-*sexies*, quella

che ha conferito l'incarico), purché anch'essi abbiano ricoperto per tre anni incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, pur non essendo inquadrati nel ruolo dei dirigenti dello Stato;

rilevato che la Corte costituzionale « ha costantemente affermato che nell'accesso a funzioni più elevate, ossia nel passaggio ad una fascia funzionale superiore, nel quadro di un sistema, come quello oggi in vigore, che non prevede carriere o le prevede entro ristretti limiti, deve essere "ravvisata una forma di reclutamento". Tale forma di reclutamento è perciò soggetta alla regola del pubblico concorso, che, in quanto "meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci", resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità, costituendo ineludibile momento di controllo, funzionale al miglior rendimento della pubblica amministrazione (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 1999, n. 320 del 1997, n. 1 del 1996). E proprio per la contraddizione con questi principi, la giurisprudenza costituzionale è costante nel censurare norme che stabiliscono il passaggio a fasce funzionali superiori, in deroga alla regola del pubblico concorso, o comunque non prevedono alcun criterio selettivo, o verifiche attitudinali adatte a garantire l'accertamento dell'idoneità dei candidati in relazione ai posti da ricoprire, realizzando così una sorta di automatico e generalizzato scivolamento verso l'alto del personale (sentenze n. 1 del 1999, n. 320 del 1997, n. 478 del 1995, n. 314 del 1994) » (Corte costituzionale, sentenza 29 maggio 2002, n. 218);

rilevato che, alla luce dei sopra ricordati orientamenti assunti dalla giurisprudenza costituzionale, l'articolo 5, comma 1-*quinquies*, non appare conforme all'articolo 97, terzo comma, della Costituzione, che fissa il principio dell'accesso agli impieghi della pubblica amministrazione mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge, ed all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, che pone il principio di uguaglianza per l'accesso agli uffici pubblici;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 5, comma 1-*quinquies*, siano soppresse le parole da: « ed è aggiunto » sino alla fine del comma.

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE)

La VI Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis*, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, il disegno di

legge n. 5697, di conversione del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali e per il completamento di grandi opere strategiche;

rilevato il carattere particolarmente eterogeneo delle disposizioni contenute nel decreto-legge, il quale interviene anche su misure legislative di recentissima approvazione;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento al comma 1-*undecies* dell'articolo 5, qualificato esplicitamente come norma di interpretazione autentica del comma 93 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005), valutino le Commissioni di merito l'opportunità di riformulare la disposizione come novella all'articolo 3, comma 71, ultimo periodo, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004);

b) con riferimento all'articolo 5-*septies*, il quale proroga al 15 gennaio 2008, per le case da gioco soggette a controllo pubblico, l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 56 del 2004, recante attuazione della direttiva 2001/97/CE in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di riformulare la disposizione, in quanto il decreto legislativo n. 56 è già entrato in vigore dal 15 marzo 2004, e pertanto la riforma non comporta una proroga della sua entrata in vigore, quanto piuttosto una sospensione della sua efficacia fino al 15 gennaio 2008;

c) con riferimento all'articolo 7-*octies*, in materia di rideterminazione del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di chiarire se l'inciso «ove occorra» attribuisca ai comuni un potere discrezionale, ovvero determini per questi ultimi l'obbligo di rideterminare la misura del canone in presenza di determinate condizioni, peraltro non espressamente indicate nella norma;

d) con riferimento all'articolo 7-*vicies quinquies*, recante disposizioni in materia di determinazione degli importi per il rilascio delle carte valori, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di chiarire se il riferimento alla copertura di costi per la manutenzione necessaria all'espletamento dei servizi si riferisca alla produzione e spedizione delle carte valori ovvero ai servizi prestati dalla pubblica amministrazione per il rilascio delle medesime carte.

PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

La VIII Commissione,

esaminato il disegno di legge n. 5697, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7,

recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione. Sanatoria degli effetti dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280 », approvato dal Senato;

valutati, in particolare, gli argomenti di più diretta competenza della VIII Commissione, con specifico riferimento agli articoli 6, 6-ter, 6-quater, 7-septies e 7-undevicies;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) sia soppresso l'articolo 6-ter, il quale, recando una disposizione sostanzialmente analoga a quella prevista dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 16 del 2005, già in vigore, potrebbe creare duplicazioni di norme ed eventuali problemi di chiarezza legislativa;

b) sia riformulato l'articolo 6-quater, comma 1, che nell'attuale versione non sembra consentire la chiara individuazione dei soggetti realmente destinatari della norma, dovendo ormai intendersi per « concessionari » non solo le società autostradali che operano sulla base di un rapporto di concessione con ANAS SpA, ma la stessa ANAS SpA;

c) al medesimo articolo 6-quater, si consideri l'introduzione di uno specifico comma che, al fine di favorire il consolidamento della figura del contraente generale, autorizzi la Cassa depositi e prestiti a partecipare, ai sensi del comma 8 dell'articolo 5 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, a società per azioni specificamente ed esclusivamente autorizzate al rilascio, a condizioni di mercato, delle garanzie richieste per l'affidamento e la realizzazione delle opere pubbliche, con particolare riferimento a quelle di interesse strategico;

e con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 7-septies, comma 2, valutino le Commissioni di merito l'opportunità di una più dettagliata definizione delle finalità e dei compiti della società da istituire in relazione ai Giochi olimpici invernali « Torino 2006 », in quanto la formulazione adottata non consente di distinguere chiaramente la sfera di competenza della società stessa rispetto a quella, assai ampia, assegnata dalle norme vigenti al Comitato organizzatore (TOROC);

2) al comma 4 del citato articolo 7-septies, in relazione all'applicazione dei termini minimi previsti dalla normativa comunitaria in tema di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, andrebbe chiarito se il riferimento è rivolto ai termini ordinari previsti dalle procedure di aggiudicazione dalle

direttive comunitarie in vigore ovvero ai termini, ancora più brevi, previsti per casi di particolare urgenza;

3) all'articolo 7-*undecies*, comma 2, recante una proroga del termine per lo smaltimento delle scorte presenti nei magazzini dei produttori, siano verificati i reali effetti della disposizione, considerata l'intervenuta scadenza del termine fissato al 29 ottobre 2004.

PARERE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

La IX Commissione,

esaminato il disegno di legge: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione. Sanatoria degli effetti dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280 » (n. 5697);

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) è necessario che — oltre alle risorse previste all'articolo 6-*quinquies* — sia data concreta attuazione alle disposizioni normative che già autorizzano il finanziamento di limiti di impegno in favore del settore portuale ed aeroportuale;

2) si segnala la necessità di intervenire quanto prima al fine di chiarire che la limitazione per le spese delle Autorità portuali prevista dalla legge finanziaria per il 2005 — e, quindi, dalla circolare n. 35 del 2004 — non si riferisce in alcun modo alla spesa per investimenti;

3) si segnala la necessità di affrontare e risolvere tempestivamente anche la questione del pagamento di tre giorni di malattia per gli autoferrotranvieri.

PARERE DELLA X COMMISSIONE PERMANENTE
(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

NULLA OSTA

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La XI Commissione,

rilevata la disomogeneità delle disposizioni del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, in esame;

rilevata la possibile incidenza delle disposizioni dell'articolo 3-ter, commi 4 e 5, sulla contrattazione collettiva;

valutata positivamente la disciplina che favorisce il ricorso alla mobilità nel pubblico impiego, pur rilevando che la materia è oggetto di interventi normativi frammentari;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

si provveda ad una sostanziale riduzione delle materie trattate dal decreto, definendone un contenuto omogeneo, al fine di ricondurlo alla sua funzione di strumento legislativo caratterizzato da presupposti di necessità ed urgenza.

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI SOCIALI)

La XII Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge n. 5697, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7,

recante « Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali e per il completamento di grandi opere strategiche »;

considerata l'esigenza di favorire l'assunzione di personale nel settore della ricerca pubblica in deroga alla normativa vigente;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valutino le Commissioni di merito l'opportunità di prevedere ipotesi di assunzioni di personale nel settore della ricerca pubblica, in deroga alle disposizioni vigenti, sempre che gli oneri siano coperti con le disponibilità di bilancio degli enti che procedono a tali assunzioni.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0070411