

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore. C. 2096 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 19 febbraio 2014. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.

La seduta comincia alle 12.55.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

C. 2096 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla I Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *relatore*, dopo aver richiamato brevemente gli aspetti salienti del decreto-legge, ricorda che esso riproduce sostanzialmente i contenuti del disegno di legge C. 1154, sul quale il Comitato si era già espresso il 26 luglio 2013. Non stupisce pertanto che

anche talune criticità a suo tempo rilevate in occasione dell'esame del predetto disegno di legge ordinario siano riprodotte nel decreto-legge all'esame. Viene in rilievo essenzialmente un problema di inadeguatezza del coordinamento della nuova innovativa disciplina con quella preesistente, che viene solo richiamata e talvolta in qualche modo « adattata » al nuovo regime, di modo che il provvedimento finisce in più punti con il sovrapporsi in modo non armonico con la precedente normativa e in particolare con la legge n. 96 del 2012. I problemi di coordinamento conseguono non solo alla mancata novellazione delle preesistenti fonti, ma anche alle abrogazioni che il provvedimento dispone, poiché talvolta le norme abrogate interagiscono a loro volta con quelle richiamate, producendo in taluni casi una normativa di risulta che pone problemi interpretativi.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il progetto di legge n. 2096 e osservato che esso riprende in buona parte i contenuti del disegno di legge C. 1154, sul quale il Comitato per la legislazione si era espresso in data 26 luglio 2013;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto, mediante l'introduzione di una disciplina organica ed innovativa, ad abolire i contributi pubblici ai partiti come attualmente disciplinati, sostituendoli con forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondata sulle scelte espresse dai cittadini, nonché con benefici di natura non monetaria e condizionando l'accesso a tali forme di benefici al rispetto dei requisiti di trasparenza e democrazia interna indicati dal medesimo decreto-legge, che prevede tra l'altro l'istituzione di un registro pubblico dei partiti politici e un regime di controllo dei loro rendiconti;

seppur sostanzialmente inerente all'ambito materiale oggetto del decreto-legge, non risulta tuttavia immediatamente riconducibile ai temi menzionati nel titolo e nel preambolo, l'intervento, contenuto all'articolo 11-*bis* ed inserito in sede di esame parlamentare, volto ad introdurre un'ulteriore forma di contribuzione (pubblica) indiretta in favore dei partiti politici, consistente nell'esenzione dall'imposta municipale aggiunta degli immobili da essi posseduti se destinati unicamente all'esercizio, con modalità non commerciali, di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge innova radicalmente la disciplina della contribuzione e del finanziamento ai partiti politici, superando la normativa vigente, che viene tuttavia frequentemente richiamata e spesso adattata al nuovo regime, non sempre operando gli opportuni coordinamenti; tali difetti di coordinamento sembrano soltanto in parte superati dalle abrogazioni operate dall'articolo 14 e si riscontrano soprattutto in rapporto alla legge n. 96 del 2012 (e in particolar modo al suo

articolo 9, di cui l'articolo 14, comma 4, lettera *f*), abroga esclusivamente i commi da 8 a 21), alla quale il disegno di legge in titolo in numerosi casi si sovrappone; inoltre, pur provvedendo il disegno di legge – all'articolo 14, commi 4 e 5 – ad abrogare espressamente le disposizioni ritenute incompatibili con la nuova disciplina, in taluni casi dispone abrogazioni che sembrano implicare anch'esse problemi di coordinamento con la normativa proposta. A titolo esemplificativo, problemi di coordinamento si riscontrano: all'articolo 4, comma 1, che, nell'attribuire una nuova denominazione alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti (ridenominata “*Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici*”), non novella l'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96; all'articolo 5, comma 2, che, nel disciplinare la pubblicazione nei siti *internet* dei partiti e nel sito *internet* del Parlamento italiano di atti riferibili ai partiti, include tra gli stessi “la relazione del revisore o della società di revisione”, ancorché l'articolo 9 della legge n. 96 del 2012 non menzioni la facoltà dei partiti e movimenti politici di rivolgersi a revisori costituiti da persone fisiche, ma solo a società di revisione; all'articolo 8, comma 1, che – nel ribadire la competenza della Commissione prevista dall'articolo 9, comma 3, della legge n. 96 del 2012 in ordine ai controlli sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto dei partiti e dei relativi allegati, già attribuiti alla medesima Commissione dall'articolo 9, comma 4, della citata legge n. 96 del 2012 – richiama l'articolo 9, comma 7, della legge 96 del 2012, il quale, in materia di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione nel sito *internet* dei partiti del rendiconto e dei relativi allegati, rimanda al comma 20, che disciplina tale obbligo individuando un termine per il suo adempimento, anche se lo stesso comma rientra tra le disposizioni oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 14, comma 4, lettera *f*); difetti di coordinamento si riscontrano infine all'articolo 8, comma 2, che fa sistema con il citato articolo 9 della

legge n. 96 del 2012, ribadendo quanto già previsto dal comma 8 di tale articolo in ordine alla possibilità di sanare eventuali inottemperanze agli obblighi previsti dal medesimo articolo 9 entro la data del 31 ottobre di ciascun anno;

ulteriori difetti di coordinamento si riscontrano in relazione al testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, nel quale viene abrogata (ad opera dell'articolo 14, comma 5) la disciplina ivi contenuta in materia di erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici, senza che gli articoli 10 e 11, che la riformano, siano formulati in termini di novella, compromettendo così i caratteri di unitarietà ed organicità del succitato testo unico. Inoltre, il comma 4-*bis* del citato articolo 11 richiama l'articolo 15, comma 1-*bis*, del testo unico, in realtà modificandolo in maniera non testuale – ancorché esso venga contestualmente abrogato dall'articolo 14, comma 5 – al fine di prevederne l'applicazione con efficacia retroattiva, a partire dall'anno di imposta 2007. Peraltro, il citato comma 1-*bis*, nel testo novellato dall'articolo 7, comma 1, della legge n. 96 del 2012, fa riferimento a due diverse percentuali di detrazione (il 24 per cento per il 2013 ed il 26 per cento per il 2014) senza che risulti chiaro quale sarebbe la percentuale applicabile con efficacia retroattiva e come sarebbe attivabile la maggiore detraibilità;

problemi di coordinamento con il tessuto normativo vigente si registrano poi in ragione del fatto che la nuova normativa non sempre interviene sulle preesistenti fonti normative in via testuale. Ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 5, comma 3, il quale interviene, senza novellarlo, sull'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, in materia di pubblicità dei finanziamenti e contributi ai partiti politici; all'articolo 13-*bis*, che, introducendo una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione del codice del processo amministrativo, di cui al decreto

legislativo n. 104 del 2010 (peraltro richiamato in modo impreciso dal comma 2) e, analogamente, all'articolo 17-*bis*, che amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, compromettendo in tal modo i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri del codice e del testo unico sopra citati;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all'articolo 12, comma 3, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, prevede l'adozione, in luogo di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze (come disponeva il testo licenziato dal Consiglio dei ministri), di un "*decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di natura non regolamentare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, su proposta del Ministro per le riforme costituzionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze*"; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come "*un atto statale dalla indefinibile natura giuridica*" e che, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "*deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di 'fuga dal regolamento' (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa*

esercitarsi mediante atti `atipici', di natura non regolamentare". Peraltro, il successivo comma 3-bis, inserito dal Senato, prevede che, nelle more dell'adozione del succitato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, taluni dei suoi contenuti siano anticipati *"In via transitoria, per il primo anno di applicazione delle disposizioni del presente articolo"*, da un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, demandando così ad un atto atipico il compito di anticipare i contenuti di un altro provvedimento applicativo (anch'esso atipico);

infine, all'articolo 16, il comma 3 dispone che le modalità attuative di quanto previsto dall'articolo stesso siano stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame: a termine scaduto (lo scorso 29 gennaio), il decreto attuativo non risulta tuttavia emanato;

sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno al testo:

sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 3, comma 4, che prevede si applichino ai partiti politici: *"Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge e dallo statuto (...) le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia"*, e all'articolo 13-bis, comma 2, che richiama *"il rito abbreviato di cui all'articolo 119 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni"*, in luogo del *"rito abbreviato di cui all'articolo 119 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni"*, reca, rispettivamente, un richiamo normativo generico e un richiamo impreciso;

sul piano del coordinamento interno al testo, il decreto-legge reca due definizioni di partiti politici collocate in partizioni del testo molto distanti tra di loro (contenute all'articolo 2, rubricato

genericamente "Partiti", che al comma 1 ne dà una definizione di carattere più generale, e all'articolo 18, comma 1, che individua i partiti quali destinatari delle disposizioni del decreto-legge stesso) che sarebbe opportuno collocare nell'unico contesto rappresentato dall'articolo 2; inoltre, nell'ambito dell'articolo 10, mentre i commi 4 e 5 fanno esclusivo riferimento all'autocertificazione dei requisiti previsti dal medesimo articolo per accedere alla contribuzione volontaria ed alla contribuzione indiretta, il comma 6 si riferisce anche alla *"trasmissione della documentazione relativa alla sussistenza dei requisiti prescritti"*;

infine, il decreto-legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, non è provvisto né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa del provvedimento in titolo non motiva l'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, né dà conto in maniera sintetica dell'impatto del provvedimento, che pure ne riproduce un altro già approvato dalla Camera;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 12, si ripristini il testo originario del comma 3 (che prevedeva l'adozione, in luogo dell'attuale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze) nel contempo sopprimendo il comma 3-bis (che prevede l'adozione di un altro atto atipico di natura transitoria nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), demandando così l'attuazione della normativa in materia di contribuzione indiretta

ad un regolamento ministeriale, senza prevedere atti atipici ovvero di natura transitoria;

dopo aver chiarito la portata applicativa del comma 4-*bis* dell'articolo 11, si riformulino le disposizioni contenute agli articoli 10 e 11, che introducono detrazioni fiscali per le erogazioni liberali in favore dei partiti politici, in termini di novella al testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, allo scopo di non comprometterne i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri di un « codice » riferito ad un determinato settore disciplinare;

per le medesime ragioni, agli articoli 13-*bis* e 17-*bis*, che intervengono in via non testuale, rispettivamente, sul codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010, e sul testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, si riformulino le disposizioni in oggetto in termini di novella al codice e al testo unico sopra citati;

per le ragioni indicate in premessa, previa verifica delle abrogazioni disposte dall'articolo 14, si provveda a dettare una organica disciplina in materia di trasparenza e controlli sui rendiconti dei partiti politici nell'ambito del provvedimento in esame, contestualmente abrogando l'intero articolo 9 della legge n. 96 del 2012.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 5, comma 3, si dovrebbe riformulare la disposizione ivi contenuta in termini di novella all'articolo 4 della legge n. 659 del 1981;

all'articolo 16, comma 3, si dovrebbe differire il termine per l'adozione del decreto attuativo ivi previsto, essendo scaduto il termine per la relativa emanazione senza che si sia proceduto ad adottarlo;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 4, si dovrebbe specificare la normativa alla quale la disposizione rinvia, mentre, all'articolo 13-*bis*, comma 2, si dovrebbe correggere il riferimento normativo impreciso ivi contenuto;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità di collocare la definizione di cui all'articolo 18, comma 1, nello stesso contesto dell'articolo 2, effettuando gli opportuni coordinamenti; si dovrebbe altresì provvedere al coordinamento interno all'articolo 10, commi 4, 5 e 6 ».

Andrea GIORGIS, anche nell'ottica di una futura riforma volta a conferire all'azione del Comitato una capacità di azione maggiormente stringente e condizionante nei confronti del legislatore, desidera lasciare agli atti alcune considerazioni che, traendo spunto dal caso presente, riguardano più in generale il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo. A tal proposito ritiene opportuno ricordare anch'egli che il decreto-legge all'esame, che interviene su una tipica materia parlamentare, riproduce i contenuti di un'iniziativa legislativa ordinaria presentata alla Camera dei deputati il 5 giugno 2013 e da questa approvata il 16 ottobre 2013. Il decreto-legge è stato invece adottato dal Governo, sul finire del dicembre 2013, quando presso l'altro ramo del Parlamento l'esame del suddetto progetto di legge ordinario era in corso di svolgimento in Commissione. Tenendo a mente quanto precede, e cioè che nel presente caso si ha a che fare con un decreto che mutua i propri contenuti da un atto parlamentare già approvato da una delle Camere ed in corso di esame

presso l'altra, gli appare lecito interrogarsi sulla sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza del provvedimento. Pur essendo consapevole che tali sue considerazioni potrebbero non essere condivise da quanti obiettano che il provvedimento si fonda su impellenti e pressanti ragioni di ordine politico, a tutti note, non ritiene che i limiti assegnati dalla Costituzione all'Esecutivo ai fini del ricorso al potere legislativo d'urgenza possano essere superati facendo mero riferimento al suddetto ordine di ragioni, poiché ciò equivarrebbe ad ammettere che qualunque decreto-legge è a priori fornito degli occorrenti requisiti costituzionali di necessità ed urgenza.

Segnala poi alcune incongruenze del testo conseguenti a modifiche apportate al provvedimento nel corso del suo esame al Senato. Si riferisce in primo luogo all'articolo 10 che, ai fini dell'ammissione dei partiti alla contribuzione volontaria, esclude, nella sua attuale formulazione, quei partiti che non hanno più una rappresentanza in Parlamento. Si tratta, a suo avviso, di una disciplina sospetta di irragionevolezza, laddove esclude dalla contribuzione forze politiche non più presenti nell'ambito del Parlamento nazionale, ma che possono essere dotate di una loro effettiva rappresentatività sia a livello territoriale sia a livello istituzionale in altri consessi.

Riferisce analoghe perplessità all'articolo 11-bis, anch'esso inserito in sede di esame parlamentare, che introduce un ulteriore elemento di irragionevolezza nella disciplina a discapito dei partiti politici, i quali, soli, vengono esclusi dall'esenzione dall'imposta municipale aggiunta degli immobili destinati unicamente all'esercizio, con modalità non commerciali, di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive.

Francesca BUSINAROLO sottolinea come anche nella presente occasione il Comitato si trovi ad esaminare un decreto-legge infarcito di imprecisioni e con considerevoli difetti di coordinamento, che

sicuramente porranno successivi problemi applicativi. Si tratta di un fenomeno allarmante, di cui il Governo non sembra tenere adeguato conto.

Salvatore CICU, *presidente*, con riferimento alle osservazioni svolte dal collega Giorgis relativamente all'articolo 11-bis, osserva le stesse, al di là degli aspetti di merito, assumono una certa valenza anche per quanto riguarda il profilo della specificità e dell'omogeneità del contenuto del provvedimento.

Marcello TAGLIALATELA, *relatore*, alla luce del dibattito svolto, formula quindi la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il progetto di legge n. 2096 e osservato che esso riprende in buona parte i contenuti del disegno di legge C. 1154, sul quale il Comitato per la legislazione si era espresso in data 26 luglio 2013;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto, mediante l'introduzione di una disciplina organica ed innovativa, ad abolire i contributi pubblici ai partiti come attualmente disciplinati, sostituendoli con forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondata sulle scelte espresse dai cittadini, nonché con benefici di natura non monetaria e condizionando l'accesso a tali forme di benefici al rispetto dei requisiti di trasparenza e democrazia interna indicati dal medesimo decreto-legge, che prevede tra l'altro l'istituzione di un registro pubblico dei partiti politici e un regime di controllo dei loro rendiconti;

non risulta invece immediatamente riconducibile ai temi menzionati nel titolo e nel preambolo, l'intervento, contenuto all'articolo 11-bis ed inserito in sede di esame parlamentare, volto ad

escludere tutti i soggetti diversi dai partiti dall'assoggettamento all'imposta municipale aggiunta degli immobili da essi posseduti se destinati all'esercizio, con modalità non commerciali, di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge innova radicalmente la disciplina della contribuzione e del finanziamento ai partiti politici, superando la normativa vigente, che viene tuttavia frequentemente richiamata e spesso adattata al nuovo regime, non sempre operando gli opportuni coordinamenti; tali difetti di coordinamento sembrano soltanto in parte superati dalle abrogazioni operate dall'articolo 14 e si riscontrano soprattutto in rapporto alla legge n. 96 del 2012 (e in particolar modo al suo articolo 9, di cui l'articolo 14, comma 4, lettera *f*), abroga esclusivamente i commi da 8 a 21), alla quale il disegno di legge in titolo in numerosi casi si sovrappone; inoltre, pur provvedendo il disegno di legge – all'articolo 14, commi 4 e 5 – ad abrogare espressamente le disposizioni ritenute incompatibili con la nuova disciplina, in taluni casi dispone abrogazioni che sembrano implicare anch'esse problemi di coordinamento con la normativa proposta. A titolo esemplificativo, problemi di coordinamento si riscontrano: all'articolo 4, comma 1, che, nell'attribuire una nuova denominazione alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti (ridenominata "*Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici*"), non novella l'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96; all'articolo 5, comma 2, che, nel disciplinare la pubblicazione nei siti *internet* dei partiti e nel sito *internet* del Parlamento italiano di atti riferibili ai partiti, include tra gli stessi "*la relazione del revisore o della società di revisione*", ancorché l'articolo 9 della legge n. 96 del 2012 non menzioni la facoltà dei partiti e movimenti politici di rivolgersi a

revisori costituiti da persone fisiche, ma solo a società di revisione; all'articolo 8, comma 1, che – nel ribadire la competenza della Commissione prevista dall'articolo 9, comma 3, della legge n. 96 del 2012 in ordine ai controlli sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto dei partiti e dei relativi allegati, già attribuiti alla medesima Commissione dall'articolo 9, comma 4, della citata legge n. 96 del 2012 – richiama l'articolo 9, comma 7, della legge 96 del 2012, il quale, in materia di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione nel sito *internet* dei partiti del rendiconto e dei relativi allegati, rimanda al comma 20, che disciplina tale obbligo individuando un termine per il suo adempimento, anche se lo stesso comma rientra tra le disposizioni oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 14, comma 4, lettera *f*); difetti di coordinamento si riscontrano infine all'articolo 8, comma 2, che fa sistema con il citato articolo 9 della legge n. 96 del 2012, ribadendo quanto già previsto dal comma 8 di tale articolo in ordine alla possibilità di sanare eventuali inottemperanze agli obblighi previsti dal medesimo articolo 9 entro la data del 31 ottobre di ciascun anno;

ulteriori difetti di coordinamento si riscontrano in relazione al testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, nel quale viene abrogata (ad opera dell'articolo 14, comma 5) la disciplina ivi contenuta in materia di erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici, senza che gli articoli 10 e 11, che la riformano, siano formulati in termini di novella, compromettendo così i caratteri di unitarietà ed organicità del succitato testo unico. Inoltre, il comma 4-*bis* del citato articolo 11 richiama l'articolo 15, comma 1-*bis*, del testo unico, in realtà modificandolo in maniera non testuale – ancorché esso venga contestualmente abrogato dall'articolo 14, comma 5 – al fine di prevederne l'applicazione con efficacia retroattiva, a partire dall'anno di imposta 2007. Peraltro, il citato comma 1-*bis*, nel testo novellato dall'articolo 7, comma 1, della legge n. 96 del 2012, fa riferimento

a due diverse percentuali di detrazione (il 24 per cento per il 2013 ed il 26 per cento per il 2014) senza che risulti chiaro quale sarebbe la percentuale applicabile con efficacia retroattiva e come sarebbe attivabile la maggiore detraibilità;

problemi di coordinamento con il tessuto normativo vigente si registrano poi in ragione del fatto che la nuova normativa non sempre interviene sulle preesistenti fonti normative in via testuale. Ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 5, comma 3, il quale interviene, senza novellarlo, sull'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, in materia di pubblicità dei finanziamenti e contributi ai partiti politici; all'articolo 13-bis, che, introducendo una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010 (peraltro richiamato in modo impreciso dal comma 2) e, analogamente, all'articolo 17-bis, che amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, compromettendo in tal modo i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri del codice e del testo unico sopra citati;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all'articolo 12, comma 3, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, prevede l'adozione, in luogo di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze (come disponeva il testo licenziato dal Consiglio dei ministri), di un "decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di natura non regolamentare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di

conversione del presente decreto, su proposta del Ministro per le riforme costituzionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze"; a tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica" e che, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di 'fuga dal regolamento' (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare". Peraltro, il successivo comma 3-bis, inserito dal Senato, prevede che, nelle more dell'adozione del succitato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, taluni dei suoi contenuti siano anticipati "In via transitoria, per il primo anno di applicazione delle disposizioni del presente articolo", da un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, demandando così ad un atto atipico il compito di anticipare i contenuti di un altro provvedimento applicativo (anch'esso atipico);

infine, all'articolo 16, il comma 3 dispone che le modalità attuative di quanto previsto dall'articolo stesso siano stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame: a termine scaduto (lo scorso 29 gennaio), il decreto attuativo non risulta tuttavia emanato;

sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno al testo:

sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 3, comma 4, che prevede si applichino ai partiti politici: *“Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge e dallo statuto (...) le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia”*, e all'articolo 13-bis, comma 2, che richiama *“il rito abbreviato di cui all'articolo 119 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni”*, in luogo del *“rito abbreviato di cui all'articolo 119 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni”*, reca, rispettivamente, un richiamo normativo generico e un richiamo impreciso;

sul piano del coordinamento interno al testo, il decreto-legge reca due definizioni di partiti politici collocate in partizioni del testo molto distanti tra di loro (contenute all'articolo 2, rubricato genericamente “Partiti”, che al comma 1 ne dà una definizione di carattere più generale, e all'articolo 18, comma 1, che individua i partiti quali destinatari delle disposizioni del decreto-legge stesso) che sarebbe opportuno collocare nell'unico contesto rappresentato dall'articolo 2; inoltre, nell'ambito dell'articolo 10, mentre i commi 4 e 5 fanno esclusivo riferimento all'autocertificazione dei requisiti previsti dal medesimo articolo per accedere alla contribuzione volontaria ed alla contribuzione indiretta, il comma 6 si riferisce anche alla *“trasmissione della documentazione relativa alla sussistenza dei requisiti prescritti”*;

infine, il decreto-legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, non è provvisto né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa del provvedimento in titolo non motiva l'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, né dà conto in maniera sintetica

dell'impatto del provvedimento, che pure ne riproduce un altro già approvato dalla Camera;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della specificità e dell'omogeneità del contenuto:

tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, si sopprima la disposizione contenuta all'articolo 11-bis, che risulta estranea rispetto alle materie oggetto del decreto-legge ed alle finalità perseguite;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 12, si ripristini il testo originario del comma 3 (che prevedeva l'adozione, in luogo dell'attuale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze) nel contempo sopprimendo il comma 3-bis (che prevede l'adozione di un altro atto atipico di natura transitoria nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), demandando così l'attuazione della normativa in materia di contribuzione indiretta ad un regolamento ministeriale, senza prevedere atti atipici ovvero di natura transitoria;

dopo aver chiarito la portata applicativa del comma 4-bis dell'articolo 11, si riformulino le disposizioni contenute agli articoli 10 e 11, che introducono detrazioni fiscali per le erogazioni liberali in favore dei partiti politici, in termini di novella al testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, allo scopo di non comprometterne i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività propri di un “codice” riferito ad un determinato settore disciplinare;

per le medesime ragioni, agli articoli 13-*bis* e 17-*bis*, che intervengono in via non testuale, rispettivamente, sul codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010, e sul testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, si riformulino le disposizioni in oggetto in termini di novella al codice e al testo unico sopra citati;

per le ragioni indicate in premessa, previa verifica delle abrogazioni disposte dall'articolo 14, si provveda a dettare una organica disciplina in materia di trasparenza e controlli sui rendiconti dei partiti politici nell'ambito del provvedimento in esame, contestualmente abrogando l'intero articolo 9 della legge n. 96 del 2012;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 5, comma 3, si dovrebbe riformulare la disposizione ivi contenuta in termini di novella all'articolo 4 della legge n. 659 del 1981;

all'articolo 16, comma 3, si dovrebbe differire il termine per l'adozione del decreto attuativo ivi previsto, essendo scaduto il termine per la relativa emanazione senza che si sia proceduto ad adottarlo;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 4, si dovrebbe specificare la normativa alla quale la disposizione rinvia, mentre, all'articolo 13-*bis*, comma 2, si dovrebbe correggere il riferimento normativo impreciso ivi contenuto;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità di collocare la definizione di cui all'articolo 18, comma 1, nello stesso contesto dell'articolo 2, effettuando gli opportuni coordinamenti; si dovrebbe altresì provvedere al coordinamento interno all'articolo 10, commi 4, 5 e 6 ».

Il Comitato approva la proposta di parere riformulata dal relatore.

La seduta termina alle 13.20.