

## 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 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo. Esame C. 1628 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione VII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*) ..... 3

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

*Martedì 1° ottobre 2013. — Presidenza  
del vicepresidente Marcello TAGLIALATELA.*

#### La seduta comincia alle 10.15.

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo. Esame C. 1628 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere alla Commissione VII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente e relatore*, nel dare brevemente conto dei contenuti del provvedimento – che reca un insieme di interventi finalizzati alla tutela, al restauro e alla valorizzazione del patrimonio culturale italiano, al rilancio del cinema, delle attività musicali e dello spettacolo dal vivo, nonché ad assicurare risorse al sistema dei beni e delle attività culturali – fa presente che il decreto-legge, benché

notevolmente modificato dal Senato, mediante l'approvazione di numerose disposizioni aggiuntive, mantiene tuttora caratteristiche di sostanziale omogeneità.

Quanto ai profili problematici, segnala che le questioni rilevate discendono essenzialmente dal mancato o non adeguato coordinamento con l'ordinamento vigente della normativa introdotta, dalla sua incidenza su fonti subordinate, nonché dalla non sempre accurata formulazione delle norme. Ricorda, infine, che il provvedimento all'esame, intervenendo a rideterminare nuovamente le aliquote di accisa di alcuni prodotti alcolici, ripropone la problematica relativa alla sovrapposizione di fonti normative discendente dall'intreccio di più decreti in corso di conversione, già segnalata dal Comitato in occasione dell'esame del decreto-legge n. 104 del 2013.

Formula, quindi, la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1628 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il decreto-legge, che si compone di 26 articoli, di cui 16 contenuti nel testo

licenziato dal Consiglio dei ministri e 10 inseriti nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo, recando un complesso di interventi volti alla tutela, al restauro e alla valorizzazione del patrimonio culturale italiano (contenuti nel Capo I), al rilancio del cinema, delle attività musicali e dello spettacolo dal vivo (oggetto del Capo II), e ad assicurare efficienti risorse al sistema dei beni e delle attività culturali (contenuti nel Capo III). Agli originari ambiti materiali appaiono riconducibili – ancorché esse siano di carattere prevalentemente localistico e micro settoriale – anche le innumerevoli disposizioni inserite nel testo durante il suo esame al Senato, ad eccezione del nuovo comma 2-bis dell'articolo 13, che, nel disporre che il Ministero dell'economia e delle finanze continui ad avvalersi della Commissione permanente tecnico-artistica competente per gli aspetti attinenti alle monete, reca una disposizione che non appare pienamente riconducibile all'oggetto e alle finalità perseguite dal decreto-legge;

*sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:*

come già segnalato in occasione dell'esame del decreto-legge n. 104 del 2013, il provvedimento in oggetto, all'articolo 14, comma 2, interviene a rideterminare le aliquote di accisa di alcuni prodotti alcolici; in proposito, si segnala che le aliquote originariamente fissate nel testo licenziato dal Governo hanno formato oggetto di un duplice contestuale intervento di modifica (in aumento) mediante atti che, per la loro natura, entreranno in vigore in momenti differenziati nel tempo e in assenza di ogni coordinamento tra le disposizioni contenute in ciascuno di essi: le aliquote in oggetto sono state infatti modificate sia in sede di conversione (si vedano, in proposito, le lettere e) e e-bis) del comma 2 dell'articolo 15 del decreto-legge in esame), sia ad opera dell'articolo 25, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 104 del 2013, attualmente all'esame della Camera

in prima lettura; tale intreccio tra decreti-legge in corso di conversione determina evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio:

all'articolo 6, comma 3-bis, che – prevedendo che i beni immobili confiscati all'esito di un procedimento di prevenzione possano essere destinati agli studi di giovani artisti, italiani e stranieri – incide sulle disposizioni recate dall'articolo 48, comma 3, del Codice antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, e nel cui ambito sarebbe dovuta essere inserita, al fine di non compromettere i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un « codice » riferito ad un determinato settore disciplinare;

all'articolo 8, comma 1, che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, rende « permanenti » le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 325 a 328 e da 330 a 337, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e successive modificazioni, le quali introducono, rispettivamente, un credito d'imposta alle imprese non appartenenti al settore cinematografico, per investimenti nella produzione cinematografica (articolo

1, comma 325) e alle imprese cinematografiche per investimenti nelle attività di produzione, distribuzione e esercizio cinematografico (articolo 1, comma 335), senza tuttavia novellare tali disposizioni. Peraltro, l'efficacia delle disposizioni in oggetto, di durata triennale, era stata già prorogata in maniera non testuale al 31 dicembre 2013 dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 225 del 2010 ed ulteriormente prorogata al 2014 dall'articolo 11 del recente decreto-legge n. 69 del 2013; inoltre, tale ultima disposizione, che risulta incompatibile con l'articolo 8 in oggetto anche in quanto individua differenti modalità di definizione delle disposizioni applicative, non forma oggetto di abrogazione;

all'articolo 9, comma 6, lettera e), che modifica in via non testuale i medesimi commi da 325 a 327 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007, disponendo l'esenzione dall'imposta di bollo delle istanze volte ad ottenere le agevolazioni fiscali per le attività cinematografiche ivi previste;

all'articolo 10, che esclude gli enti e gli organismi operanti nel settore dei beni e delle attività culturali, vigilati o comunque sovvenzionati dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, da alcune limitazioni di spesa dettate dal decreto-legge n. 78 del 2010 e che, per gli stessi enti, attenua, dal 2014, la misura dei tagli di spesa per consumi intermedi previsti dal decreto-legge n. 95 del 2012, senza tuttavia novellare le suddette disposizioni;

all'articolo 11, commi 15 e 16, che, in relazione alle previsioni che dovranno essere contenute nei nuovi statuti delle fondazioni lirico-sinfoniche, reca disposizioni in parte incompatibili con quelle di cui al decreto legislativo n. 367 del 1999 ed in assenza delle necessarie clausole di coordinamento;

all'articolo 13, comma 1, che esclude gli organismi operanti nei settori della tutela e della valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e delle attività culturali, nonché i nuclei di valutazione

degli investimenti pubblici dall'ambito di applicazione dell'articolo 68, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dell'articolo 12, comma 20, del decreto-legge n. 95 del 2012, in materia di riduzione degli organismi collegiali, al fine di sottrarre alla soppressione i cosiddetti "*organismi in regime di proroga*" operanti presso il Ministero dei beni culturali, e di ripristinare l'attività consultiva dei Comitati tecnico-scientifici, già cessati, senza tuttavia novellare le disposizioni sulle quali incide;

ulteriori problemi di coordinamento delle disposizioni contenute nel decreto-legge con l'ordinamento vigente si pongono in relazione a quanto stabilito dall'articolo 1, che reca interventi per la realizzazione del grande progetto Pompei e per la valorizzazione di altri luoghi della cultura in Campania, individuando strutture, organismi e strumenti di intervento che sembrano aggiungersi e sovrapporsi a quelli già operanti, talora in assenza delle necessarie clausole di coordinamento;

inoltre, il decreto-legge, all'articolo 7, comma 8-*bis*, novellando il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, prevede – per lo svolgimento di determinati eventi – la sostituzione della licenza rilasciata dalle autorità di pubblica sicurezza con la "*segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990*", ancorché il suddetto articolo 19 espressamente escluda dall'ambito di applicazione della segnalazione certificata – tra gli altri – gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla pubblica sicurezza;

un'ulteriore disposizione derogatoria è contenuta all'articolo 11, comma 3, che, laddove prevede che la nomina del commissario straordinario del Governo chiamato all'attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche avvenga con decreto ministeriale, deroga implicitamente al procedimento di nomina dei commissari straordinari stabilito dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e

ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in base al quale i commissari straordinari del Governo chiamati a “realizzare specifici obiettivi determinati” sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

infine, l’articolo 1, comma 1, lettera b), nell’attribuire al direttore generale del “Grande progetto Pompei” le funzioni di stazione appaltante, sembrerebbe introdurre una disciplina derogatoria alla normativa in materia di contratti pubblici atteso che, da un lato, provvede ad attribuire a un nuovo soggetto (direttore generale di progetto) le funzioni di stazione appaltante e che, dall’altro, tale soggetto dovrà svolgere funzioni di progettazione e affidamento, nonché sovrintendere alle fasi di attuazione ed esecuzione dei lavori;

il decreto-legge contiene inoltre disposizioni – delle quali andrebbe valutata la portata normativa – che non sembrano presentare un contenuto innovativo dell’ordinamento, in quanto si limitano a richiamare la disciplina già vigente (si vedano, ad esempio, il più volte richiamato articolo 13, comma 2-bis, che ribadisce i compiti già affidati dall’ordinamento vigente alla Commissione permanente tecnico-artistica competente per gli aspetti attinenti alle monete, e l’articolo 4-ter, che si limita a disporre il riconoscimento del “valore storico e culturale del carnevale”), a mantenere fermo quanto già previsto dall’ordinamento vigente (si veda, ad esempio, l’articolo 6, comma 1) ovvero ad esplicitare le finalità perseguite con i singoli interventi normativi (si vedano, a titolo meramente esemplificativo, l’articolo 1, comma 1; l’articolo 4-bis, comma 1; l’articolo 13, comma 1);

*sul piano dell’efficacia temporale delle disposizioni:*

il decreto-legge, all’articolo 13, interviene in via retroattiva sull’ordinamento determinando, al comma 1, il ripristino dell’attività consultiva dei Comitati tecnico-scientifici del Ministero dei beni e delle

attività culturali e del turismo nonché dei nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, prevedendo che essi siano “ricostituiti anche ove cessati” e, al comma 2-bis, disponendo che il Ministero dell’economia e delle finanze continui ad avvalersi della Commissione permanente tecnico-artistica competente per gli aspetti attinenti alle monete, determinando la reviviscenza del suddetto organo, venuto a cessare nell’ottobre del 2012;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

il decreto-legge incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (si vedano l’articolo 1, comma 9, che novella l’articolo 15, comma 3, del regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233; l’articolo 1, comma 11, che aumenta di una unità la dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia del medesimo Ministero, da ultimo definita dalla tabella 8 allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 22 gennaio 2013; l’articolo 13, comma 2-bis, che proroga l’attività della Commissione permanente tecnico-artistica competente per gli aspetti attinenti alle monete, la quale era stata prorogata, fino all’ottobre 2012, dapprima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 maggio 2007 e, successivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 agosto 2010, per un ulteriore biennio). Tali circostanze, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell’ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l’effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

*sul piano della corretta formulazione, della tecnica di redazione e del coordinamento interno al testo:*

sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, in alcuni casi, contiene rinvii alla normativa vigente effettuati in modo generico o impreciso (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, comma 10 e l'articolo 1, comma 1, lettera *b*), che richiamano alcune disposizioni previgenti "in quanto compatibili" o "ove necessario"), che ove possibile sarebbe opportuno specificare;

il decreto-legge, all'articolo 13, comma 1, nell'escludere i nuclei di valutazione degli investimenti pubblici dall'ambito di applicazione dell'articolo 68, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dell'articolo 12, comma 20, del decreto-legge n. 95 del 2012, in materia di riduzione degli organismi collegiali, non specifica se tale esclusione sia riferita, come sembrerebbe anche dalla rubrica, esclusivamente ai nuclei di valutazione degli investimenti operanti presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, oppure in generale a tutti i nuclei di valutazione degli investimenti pubblici costituiti presso le amministrazioni centrali e regionali, come sembrerebbe invece dal tenore letterale della disposizione (che, in quest'ultima evenienza, risulterebbe peraltro del tutto estranea all'oggetto e alle finalità perseguite dal provvedimento);

sul piano del coordinamento interno al testo, il decreto-legge, sia all'articolo 2-bis, comma 1, sia all'articolo 4-bis, comma 1-bis, interviene a novellare l'articolo 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, inserendovi in entrambi i casi un nuovo comma 1-bis; inoltre, all'articolo 4, comma 4-quinquies, riduce l'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica, che l'articolo 15, comma 1, prevede invece ad incrementare; all'articolo 11, comma 20-bis, introdotto al Senato, dispone che, per il triennio 2014-2016, il 5 per cento della quota del FUS destinata

alle fondazioni lirico-sinfoniche sia riservata alle fondazioni che hanno raggiunto il pareggio di bilancio nei tre esercizi finanziari precedenti, in assenza del necessario coordinamento con le percentuali di cui al comma 20, la cui somma equivale già al 100 per cento della quota del FUS destinata alle fondazioni lirico-sinfoniche;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 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 riordino della legislazione vigente:*

all'articolo 6, comma 3-bis, siano effettuati gli opportuni coordinamenti tra le norme ivi contenute e l'articolo 48, comma 3, del Codice antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, al fine di non compromettere i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un "codice" riferito ad un determinato settore disciplinare;

all'articolo 7, comma 8-bis – laddove prevede, per lo svolgimento di determinati eventi, la sostituzione della licenza rilasciata dalle autorità di pubblica sicurezza con la "segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990" – si espliciti se si sia o meno in presenza di una deroga rispetto a quanto previsto dallo stesso articolo 19, tenuto conto che esso espressamente esclude dall'ambito di applicazione della

segnalazione certificata, tra gli altri, gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla pubblica sicurezza;

all'articolo 11, comma 3, che prevede che la nomina del commissario straordinario del Governo chiamato all'attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche avvenga con decreto ministeriale – alla luce di quanto stabilito dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988 – si valuti se non sia opportuno modificare la disposizione in oggetto nel senso di prevedere che la suddetta nomina avvenga mediante decreto del Presidente della Repubblica;

si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 1, commi 9 e 11, e all'articolo 13, comma 2-bis, nella parte in cui incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atti aventi la medesima forza;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, all'articolo 13, comma 1, si specifichi – sia al fine di scongiurare l'insorgere di dubbi interpretativi sia allo scopo di mantenere nell'ambito materiale proprio del decreto-legge le disposizioni ivi contenute – che l'intervento ha ad oggetto i soli nuclei di valutazione degli investimenti operanti presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in

via non testuale su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime, nonché effettuare i necessari coordinamenti con la normativa vigente;

si dovrebbe altresì verificare la portata normativa delle disposizioni indicate in premessa che sembrano avere efficacia meramente ricognitiva o descrittiva;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

si dovrebbe porre riparo ai difetti di coordinamento interno al testo indicati in premessa;

si dovrebbero altresì precisare i richiami alla normativa vigente indicati in premessa, che risultano formulati in modo generico o impreciso.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

in relazione alle disposizioni volte all'aumento delle accise di alcuni prodotti alcolici contenute all'articolo 14, comma 2, modificate sia in sede di conversione ad opera delle lettere e) e e-bis) del comma 2 dell'articolo 15 del decreto-legge in esame, sia – ed in assenza di ogni coordinamento – da parte dell'articolo 25, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 104 del 2013, che forma anch'esso oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere*, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 10.25.**