

## 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 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (C. 2433 Governo, approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni riunite V e VI) ( <i>Esame e conclusione — Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	3
Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante misure urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo (C. 2426 Governo) (Parere alle Commissioni riunite VII e X) ( <i>Esame e conclusione — Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	9

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

*Mercoledì 11 giugno 2014. — Presidenza del Presidente Marcello TAGLIALATELA.*

**La seduta comincia alle 14.35.**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (C. 2433 Governo, approvato dal Senato).**

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, intervenendo sui lavori del Comitato e prima di dare la parola al relatore sul provvedimento in esame, desidera informare il Comitato che il collega Salvatore Cicu si appresta a presentare in una prossima seduta — secondo prassi consolidata — il Rapporto sull'attività svolta nel periodo relativo al suo turno di presidenza, rapporto che verrà pubblicato in allegato al resoconto della relativa seduta.

Renato BALDUZZI, *relatore*, premette che, come rilevato più volte anche durante il turno di presidenza dell'on. Cicu, anche il provvedimento in esame non solo non è corredato da ATN né da AIR, ma è anche privo della semplice clausola di stile che giustificerebbe la mancanza di dette analisi sul presupposto dell'urgenza del decreto. Rileva con dispiacere che tale tendenza prosegue anche al mutare dei diversi Governi, anche di quelli che si richiamano all'innovazione e richiama, in proposito, i passi intrapresi dal Comitato per sollecitare il Governo a una più puntuale osservanza di tali adempimenti. Il-

lustra quindi sinteticamente le finalità del provvedimento in esame, trasmesso dal Senato, soffermandosi in particolare su taluni elementi. Sottolinea in primo luogo la presenza di una disposizione che, per effetto di un emendamento approvato al Senato, è destinata ad entrare in vigore nel 2016, in conclamato contrasto con il presupposto della straordinaria urgenza che deve caratterizzare i decreti-legge. Evidenzia l'inserimento di una vera e propria norma intrusa, l'articolo 41-*bis*, a proposito della quale – limitando l'analisi ai profili di competenza del Comitato ed esimendosi da valutazioni e critiche sul merito – chiarisce quale sia l'effettivo contenuto dispositivo (relativo alle risorse finanziarie destinate alla costituzione degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato nelle province di Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani) il quale risulta estraneo al provvedimento ed è reso poco comprensibile dalla generica rubrica, non corrispondente al contenuto, e dalla dichiarazione di finalità, presente al comma 1, la quale appare fuorviante. Collegandosi a tale ultimo profilo, rileva inoltre la quantità veramente impressionante di formulazioni non aventi portata precettiva. Sottolinea indi la necessità di assicurare il coordinamento con altre fonti del diritto, in particolare le norme europee e le fonti di autonomia degli organi costituzionali, riscontrando una riduzione *ex lege* della dotazione di tali organi. Esemplifica infine le numerose disposizioni derogatorie delle norme dello *Statuto del contribuente*, ormai considerabili quasi gride manzoniane.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2433, nel testo modificato dal Senato, e rilevato che:

all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, accanto alla consueta formula di conversione ed alla clausola di entrata in vigore, nel corso dell'esame al Senato sono state inserite disposizioni

volte a conferire al Governo deleghe legislative, anche correttive (riprendendo, ancorché in maniera non testuale, gli oggetti di tre deleghe già previste dalla legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 e non esercitate dal Governo), riguardanti, rispettivamente, la struttura del bilancio dello Stato (commi 2-4), la disciplina della gestione del bilancio dello Stato (commi 5-7), la compilazione di un testo unico sulla contabilità di Stato e sulla tesoreria (commi 8-10), nonché modificazioni dei principi e dei criteri direttivi relativi alle deleghe in materia fiscale (comma 11) conferite al Governo con la recentissima legge 11 marzo 2014, n. 23 (cd. « delega fiscale »). A tale proposito, oltre a ricordare che, in generale, l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge, si evidenzia che tale circostanza integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera *a*), della legge n. 400 del 1988, secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, « conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione », interpretandosi per costante giurisprudenza del Comitato il citato limite di contenuto come volto ad impedire che nel testo possano confluire non solo disposizioni che conferiscono vere e proprie deleghe, come in questo caso, ma anche disposizioni che, come nel predetto caso del comma 11, incidano, in via diretta o indiretta, sulle modalità di esercizio di deleghe legislative, anche se già conferite;

il decreto-legge reca un contenuto estremamente ampio e complesso, in quanto i suoi 60 articoli (11 dei quali inseriti dal Senato, che ne ha soppressi 2 del testo originario) – come fisiologicamente accade per i provvedimenti che recano complessive operazioni di carattere finanziario – incidono su numerosi ambiti normativi, anche differenziati fra loro, con misure finalisticamente orientate ad affrontare diversi settori riconducibili alla competitività e alla giustizia sociale, con

particolare riferimento al rilancio dell'economia, alla revisione della spesa pubblica e al pagamento dei debiti della pubblica amministrazione; tale carattere permane anche dopo le modificazioni introdotte al Senato;

non omogeneo rispetto al nucleo del contenuto del decreto appare invece l'articolo 41-*bis*, introdotto al Senato, il quale – benché sia rubricato « Misure per l'accelerazione dei pagamenti a favore delle imprese », sia inserito nel Titolo III « Pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni » e rechi, al comma 1, una dichiarazione, di incerta portata normativa, secondo cui l'intervento avviene « per consentire l'adempimento delle obbligazioni assunte... » – in realtà interviene sulle risorse finanziarie recate dalle leggi che istituiscono le province di Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani (leggi nn. 146, 147 e 148 del 2004), destinate alla costituzione degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato, autorizzando la proroga al 31 dicembre 2014 dell'utilizzo delle risorse disponibili sulle contabilità speciali di ciascuna delle tre province, peraltro facendo seguito a numerosi altri interventi di proroga precedenti;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; talune disposizioni intervengono tuttavia sulle norme vigenti mediante modifiche non testuali o fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Tali modalità di produzione normativa, che per costante indirizzo del Comitato mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio: all'articolo 3, che in più punti modifica in maniera non testuale il testo unico delle imposte sui redditi, contribuendo così a comprometterne così i caratteri di organicità ed onnicomprensività che dovrebbero caratterizzare un testo

unico, nonché altri atti legislativi; all'articolo 7, comma 1, che incide sull'articolo 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011; all'articolo 10, che integra le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici senza novellare il rispettivo codice; all'articolo 11, comma 2, che fa sistema con l'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, in materia di compensazioni tributarie; all'articolo 13, comma 5-*bis*, recante obblighi di pubblicazione di taluni compensi, che andrebbe piuttosto inserito nel contesto del pertinente e recente decreto legislativo n. 33 del 2013, recante la disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni; all'articolo 18, che sopprime le agevolazioni postali per i candidati a elezioni europee, nazionali e amministrative senza abrogare espressamente le disposizioni che le prevedono; all'articolo 22, comma 2-*bis*, che fa sistema con la modifica dell'articolo 4, comma 5-*bis* del decreto-legge n. 16 del 2012, introdotta dal comma 2, al di fuori della novella;

in alcuni casi, le modifiche non testuali incidono anche su fonti secondarie (per es.: l'articolo 24, comma 5, incide in maniera non testuale sul decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2006, n. 252, e l'articolo 25, comma 1 anticipa al 31 marzo 2015 la decorrenza dell'obbligo della fattura elettronica fissata per il giugno 2015 dall'articolo 6, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 aprile 2013, n. 55), dando luogo ad una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti;

inoltre, il decreto-legge modifica anche disposizioni di recentissima approvazione o modificazione (per es.: l'articolo 5, comma 1-*bis*, novella l'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo n. 23 del 2011, appena novellato dalla legge n. 147 del 2013 e ancora dal decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47; l'articolo 4, comma 3, incide sul decreto legislativo 4 marzo 2014,

n. 44; l'articolo 18 incide non testualmente sul decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149; l'articolo 19, comma 01, introdotto dal Senato, modifica in più punti la legge 7 aprile 2014, n. 56). Tale circostanza costituisce, per costante indirizzo del Comitato, una modalità di produzione normativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

infine, in taluni casi le disposizioni del decreto incidono, in assenza di opportuni coordinamenti normativi, su discipline che risultano già stratificate nel corso del tempo per effetto di ripetuti e numerosi interventi (per esempio l'articolo 9, sull'acquisizione di beni e servizi e le centrali di committenza; l'articolo 14, sulla spesa nella p. a. per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa; l'articolo 15, comma 2, sulla spesa per autovetture, che fa sistema con la novella del decreto-legge n. 95 del 2012 recata dal comma 1 e con l'articolo 1, commi da 1 a 4-bis, del decreto-legge n. 101 del 2013);

di particolare criticità appaiono le modificazioni alla disciplina della TASI, apportate dall'articolo 4, comma 12-*quater*, in prossimità della scadenza del 16 giugno 2014, con una modifica introdotta al Senato che potrebbe entrare in vigore (contestualmente alla legge di conversione) anche successivamente a tale data; tale modifica interviene, infatti, in un contesto normativo che per un verso è intessuto di disposizioni di recente approvazione o modificazione, e per altro verso presenta già, con riferimento alla complessiva materia dell'imposizione sugli immobili, complesse stratificazioni normative fra cui, da ultimo, il decreto-legge 9 giugno 2014, n. 88, « Disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014 »;

le disposizioni del provvedimento d'urgenza sono, in generale, di immediata applicazione, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Tuttavia l'articolo 26, comma 1, novella gli

articoli 66 e 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006, ma per effetto del comma 1-bis, introdotto dal Senato, tali novelle si applicheranno solo dal 1° gennaio 2016;

numerose disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata normativa, in quanto esplicitano le finalità delle disposizioni (per esempio: articolo 20, comma 1; articolo 25, comma 1; articolo 32, comma 1), compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: articolo 8, commi 6 e 7, nonché comma 8, alinea e lettera *a*); articolo 9, commi 3 e 7; articolo 11, comma 2; articolo 16, comma 6-bis; articolo 23, comma 1; articolo 33, comma 9; articolo 42, comma 1), richiamano determinate disposizioni « in quanto compatibili » (articolo 4, comma 1), presentano carattere programmatico, volto a prefigurare i contenuti della legge di stabilità del 2015 (articolo 1, comma 1) o del relativo disegno di legge (articolo 23, comma 1-bis), hanno un contenuto descrittivo, che fa riferimento al contesto (articolo 9, comma 8-bis; articolo 25, comma 1) o al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare « nelle more » della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio: articolo 6, comma 1; articolo 9, comma 7; articolo 16, comma 6);

alcune disposizioni introdotte al Senato sono collocate in articoli la cui rubrica non dà adeguatamente conto del relativo contenuto: così, ad esempio, all'articolo 15, rubricato « spesa per autovetture », il comma 2-bis introduce, relativamente all'evento EXPO 2015, deroghe a limiti fissati per le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; analogamente all'articolo 45-bis, rubricato « Anticipazione di liquidità in favore di EUR Spa », il comma 2 rimuove un limite finanziario che risulta applicabile a tutte le società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze;

il provvedimento adotta espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'ef-

fettivo significato tecnico-normativo, come per esempio all'articolo 20, comma 7, che fa riferimento a società «per le quali risultano già avviate procedure volte ad una apertura ai privati del capitale»;

L'articolo 19-*bis*, introdotto al Senato, nel novellare in più punti la legge n. 368 del 1989, istitutiva del Consiglio generale degli italiani all'estero, in particolare riducendone il numero dei componenti, appare aver omesso di novellare anche l'articolo 17, comma 1, della legge il quale reca ancora il riferimento alla precedente composizione;

L'articolo 46, comma 6, prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in difformità rispetto al disposto dell'articolo 1, comma 1, lettera *ii*), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base al quale «tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri» sono emanati come decreti del Presidente della Repubblica;

Il decreto interviene in aree che sono già oggetto di disciplina dell'Unione europea, rendendo perciò necessario valutare se e in che modo le previsioni legislative statali debbano essere coordinate con le corrispondenti fonti normative europee. Ciò si rileva, in particolare, all'articolo 8, comma 8, il quale, fra l'altro, autorizza le pubbliche amministrazioni a rinegoziare con i rispettivi fornitori gli importi per i correnti contratti di fornitura di beni e servizi senza ancorare tale facoltà a presupposti obbiettivi e verificabili (come, per esempio, prezzi medi o di riferimento), richiedendo forme di coordinamento con gli articoli 30 e 31 della direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE, cosiddetta «direttiva appalti», i quali individuano tassativamente le fattispecie in cui è ammissibile la procedura negoziata, escludendo, per interpretazione costante della giurisprudenza dell'Unione europea, la possibilità di rinegoziare sostanzialmente i contratti pubblici già aggiudicati (cd. «divieto di rinegoziazione degli appalti»);

il provvedimento in esame nell'intervenire, al Capo II del Titolo II, su diversi settori della pubblica amministrazione, detta anche, all'articolo 17, commi 1 e 2-*bis*, disposizioni riferite agli organi costituzionali diversi dal Governo, le quali, potendo incidere su aree disciplinate dai regolamenti e da altri atti normativi adottati da ciascun organo costituzionale nell'ambito della propria autonomia, richiederebbero pertanto un coordinamento fra le diverse fonti normative incidenti sul medesimo oggetto;

L'articolo 16, comma 4, riapre – fino al 15 luglio 2014 – una procedura di adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri in deroga al disposto dell'articolo 17, comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988 (decreto del Presidente del Consiglio su proposta del Ministro competente in luogo di un regolamento di delegificazione), con una dequalificazione della fonte. L'ultimo periodo precisa, inoltre, che il termine «si intende rispettato se entro la medesima data sono trasmessi al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e al Ministero dell'economia e delle finanze gli schemi» degli atti, facendo riferimento quale condizione di validità a un atto interno (la trasmissione) difficilmente conoscibile all'esterno dell'Amministrazione;

il provvedimento reca altresì diverse disposizioni in materia tributaria le quali appaiono derogare a talune disposizioni della legge n. 212 del 2000 (statuto dei diritti del contribuente), che «costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali» (articolo 1, comma 1). Si tratta, in particolare:

a) di disposizioni suscettibili di applicazione con effetti retroattivi, in difformità con l'articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente, secondo il quale le disposizioni tributarie non possono avere effetto retroattivo (per es.: l'articolo 4, al comma 6-*ter* eleva un'aliquota «per l'anno 2014», al comma 12 applica una

nuova aliquota a valori iscritti nel bilancio del 2013 per effetto di previsioni legislative, al comma 12-*quater* modifica ampiamente i termini per la determinazione e per il versamento della TASI relativamente all'annualità in corso, prevedendo, fra l'altro, che il versamento della prima rata avvenga entro il 16 giugno sulla base di deliberazioni assunte ed inviate telematicamente dai comuni entro il 23 maggio 2014; l'articolo 22, al comma 2, al fine di recuperare un maggior gettito, ridetermina alcune esenzioni dall'IMU, « a decorrere dall'anno di imposta 2014 » e al comma 1-*bis* applica, sia pur limitatamente a un insieme individuato di contribuenti agricoli, una nuova, più onerosa, disciplina tributaria « a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013 »);

b) di disposizioni che recano modificazioni non testuali a discipline tributarie, in difformità con l'articolo 2, comma 4, dello statuto del contribuente, secondo cui le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato (per es. l'articolo 3 del decreto modifica il trattamento dei redditi di natura finanziaria senza novellare il testo unico delle imposte sui redditi e le altre normative applicabili);

c) di disposizioni tributarie recanti un « titolo mutuo » in difformità con l'articolo 2, comma 1, dello statuto del contribuente, secondo cui nelle leggi che contengono disposizioni tributarie la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute (per es. l'articolo 4 del decreto reca numerose modifiche a leggi tributarie, anche in materia di TASI, senza farne alcuna menzione nel titolo « disposizioni di coordinamento e modifiche alla legge 27 dicembre 2013, n. 147 », mentre l'articolo 22, recante norme in materia di IMU e di redditi agrari, è rubricato « riduzione delle spese fiscali »);

il disegno di legge di conversione 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 dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo dei limiti di contenuto dei decreti-legge:*

all'articolo 1 del disegno di legge di conversione – preso atto della giurisprudenza costante del Comitato – si sopprimano le disposizioni di cui ai commi da 2 a 10, in quanto intesi a conferire deleghe legislative al Governo, e quella di cui al comma 11 in quanto incidente su principi e criteri direttivi di altra delega legislativa;

per quanto detto in premessa, relativamente alle novelle al codice dei contratti pubblici introdotte all'articolo 26 del decreto e che, ai sensi del comma 1-*bis*, saranno applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2016, si provveda o a sopprimere le norme di applicabilità così differita nel tempo o, alternativamente, a prevedere la loro applicabilità immediata, coerentemente con i contenuti propri di un provvedimento legislativo d'urgenza;

per quanto detto in premessa si sopprima l'articolo 41-*bis* le cui disposizioni appaiono estranee al contenuto del decreto-legge;

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

si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 24, comma 5, e all'articolo 25, comma 1, che incidono in maniera non testuale su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di auto-

rizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza;

per le ragioni evidenziate in premessa, all'articolo 46, comma 6, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in luogo di un decreto del Presidente della Repubblica, si riformuli la disposizione nel senso di prevedere che l'atto ivi previsto sia recato da un decreto del Presidente della Repubblica;

all'articolo 19-*bis*, si novelli anche l'articolo 17, comma 1, della legge n. 368 del 1989, al fine di coordinare tale articolo con le restanti disposizioni della legge stessa;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni che incidono in via non testuale sulle norme vigenti in termini di novelle alle medesime;

si valuti l'effettiva portata normativa delle disposizioni citate in premessa;

per quanto detto in premessa, si valutino la necessità e le modalità con cui garantire il coordinamento delle disposizioni del decreto-legge in esame con le altre fonti del diritto, i cui ambiti di operatività sono costituzionalmente riconosciuti, con particolare riguardo alle fonti europee e ai regolamenti degli organi costituzionali;

all'articolo 16, comma 4, che prevede transitoriamente l'adozione di regolamenti di organizzazione dei Ministeri con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e secondo l'articolata procedura ivi descritta, si valuti l'opportunità di riformulare la disposizione nel senso di applicare l'ordinaria procedura prevista dall'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988;

con riferimento alle disposizioni a contenuto tributario menzionate in premessa, dovrebbe valutarsi l'opportunità di specificare la natura derogatoria in rapporto ai principi enunciati dalla legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente), tenendo conto, a tal fine, che l'articolo 1 della citata legge n. 212 stabilisce che le disposizioni della medesima legge « costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali » e che la circolare sulla corretta formulazione dei testi legislativi prevede che « le disposizioni derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la disposizione generale cui fanno eccezione;

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

si valuti come riformulare le rubriche degli articoli 15 e 45-*bis* onde dar pienamente conto del loro effettivo contenuto;

all'articolo 20, comma 7, si valuti se sia opportuno introdurre una riformulazione che individui in modo più univoco le società ivi menzionate. »

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante misure urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo (C. 2426 Governo).**

(Parere alle Commissioni riunite VII e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, informa che il Governo, in merito al provvedimento in titolo, aveva preannunciato la partecipazione di un Sottosegretario ai lavori del Comitato, successivamente divenuta impossibile per sopravve-

nute esigenze relative ai lavori presso il Senato, secondo quanto comunicato dagli stessi uffici del Governo. Nello scusarsi per la mancata partecipazione, il Sottosegretario ha comunque rappresentato l'intenzione di voler recepire diversi rilievi che il Comitato formulerà sul provvedimento.

Francesca BUSINAROLO chiede precisazioni in merito alle comunicazioni fornite e Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, rende chiarimenti.

Aniello FORMISANO, *relatore*, condivisi in via preliminare i rilievi dell'on. Balduzzi circa la frequente mancanza dell'AIR e dell'ATN, riscontrabile anche nel provvedimento in esame, auspica un incontro con rappresentanti del Governo per porre la questione della necessità di corredare i provvedimenti di tali relazioni istruttorie. Illustra quindi i contenuti del provvedimento in titolo, evidenziandone le diverse deroghe alle disposizioni della legge n. 400 del 1988 in merito alla disciplina delle fonti normative e auspicando un recepimento dei rilievi che il Comitato formulerà.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2426 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il decreto-legge in esame reca un contenuto articolato ma sostanzialmente omogeneo, vertendo sulla materia dei beni e delle attività culturali e su quella del turismo: infatti tali discipline sono riconducibili, fra l'altro, nell'alveo della valorizzazione del patrimonio culturale, definita dal codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) come il complesso delle « attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte

delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. [La valorizzazione] comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati » (articolo 6);

in tal senso, anche le previsioni di cui all'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto (concernenti semplificazioni per le autorizzazioni paesaggistiche) possono essere ritenute sostanzialmente omogenee, sia in quanto finalizzabili anche, benché non solamente, a progetti di riqualificazione o promozione paesistica, sia in quanto volte, come dichiarato nella relazione illustrativa, a « consentire alle soprintendenze di concentrare la propria attenzione e i propri sforzi sulle questioni più rilevanti e a maggior impatto paesaggistico »;

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

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; talune disposizioni intervengono tuttavia sulle norme vigenti mediante modifiche non testuali o fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, in particolare, all'articolo 2 (commi 1, 2, 5 e 6), riguardante il Grande Progetto Pompei, che integra e modifica non testualmente l'articolo 1 del decreto-legge n. 91 del 2013; all'articolo 5, ove i commi 3 e 6 concernenti le fondazioni lirico-sinfoniche, incidono in maniera non testuale sull'articolo 11 del citato decreto-legge n. 91 del 2013; all'articolo 16 che interviene in maniera non testuale sulla disciplina riguardante l'ENIT (che viene trasformato in ente pubblico economico), da ultimo rinvenibile nell'articolo 12 del decreto-legge n. 35 del 2005;



il provvedimento in esame incide, senza prevedere adeguate forme di coordinamento, su più materie già oggetto del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, (cd. « decreto IRPEF ») attualmente in corso di esame presso la Camera. Tale intreccio si riscontra, ad esempio: all'articolo 2, comma 5, e all'articolo 8, comma 1, che autorizzano il conferimento di incarichi di collaborazione e l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile, laddove il decreto n. 66 dispone, al ricorrere di taluni presupposti, divieti di conferimento di incarichi di consulenza e di contratti di collaborazione (articoli 14 e 41) e di assunzioni di personale (articoli 27 e 41), nonché agli articoli 14 e 15 del provvedimento, recanti disposizioni di riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, laddove il citato decreto-legge n. 66 prevede all'articolo 16 una generale riorganizzazione dei ministeri. Da siffatte sovrapposizioni non coordinate possono discendere effetti di incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo;

il provvedimento reca altresì numerose deroghe, sia esplicite sia implicite, al diritto vigente, talora connesse a regimi temporanei (per esempio all'articolo 1, sul credito d'imposta per erogazioni liberali); l'articolo 2, comma 1, in particolare attribuisce al direttore generale del Grande progetto Pompei, mediante un rinvio al decreto-legge n. 185 del 2008, il potere di derogare « ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico », e introduce varie deroghe al regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice degli appalti), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207; inoltre, al comma 5 deroga genericamente « ai limiti finanziari previsti dalla legislazione vigente »; l'articolo 4, comma 1, prevede la possibilità di agire « anche in deroga a eventuali disposizioni regionali », nonché « alle disposizioni tran-

sitorie stabilite nell'intesa in sede di Conferenza unificata [...] prevista dall'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59/2010 » (si tratta dell'intesa in data 5 luglio 2012, n. 83/CU);

l'articolo 3, comma 1, e l'articolo 16, comma 4, prevedono la nomina di commissari straordinari, per la Reggia di Caserta e per l'ENIT, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, laddove l'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, prevede che i commissari straordinari del Governo chiamati a « realizzare specifici obiettivi determinati » siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica;

l'articolo 5, comma 5, lettera *b*), abroga, tra l'altro, il comma 326 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che a sua volta aveva introdotto, nell'ambito dell'articolo 11 del decreto-legge n. 91 del 2013, il comma 19-*bis*, al quale ultimo si sarebbe dovuto fare riferimento diretto;

il decreto reca altresì previsioni delle quali andrebbe verificata l'effettiva portata normativa, alcune delle quali dirette a ribadire la vigenza di altre disposizioni (per esempio all'articolo 2, comma 4) o meramente dichiarative della finalità dell'intervento normativo (per es. all'articolo 4, comma 1; all'articolo 5, comma 1, lettera *g*), e al già citato comma 2; all'articolo 12, comma 3, e all'articolo 14, comma 1);

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:*

l'articolo 5, comma 1, lettera *g*), introduce, nell'ambito dell'articolo 11 del decreto-legge n. 91 del 2013, il nuovo comma 21-*bis*, che demanda ad un « decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo non avente natura regolamentare » la definizione dei criteri per la individuazione di forme organizzative speciali delle fondazioni lirico-sinfoniche. A tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, 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* »;

l'articolo 8, comma 4, prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze a contenuto normativo: a tale proposito il Comitato ha costantemente evidenziato che il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente di natura politica, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

*sul piano della corretta formulazione del testo:*

all'articolo 9, comma 2, al termine di un'elencazione ripartita in lettere è presente un periodo autonomo non contraddistinto da alcuna lettera, in contrasto con

la circolare per la corretta formulazione dei testi normativi del 2001; tale periodo, inoltre, prevede che non siano ammissibili al credito d'imposta « i costi relativi alla intermediazione commerciale », formulazione che potrebbe forse in fase applicativa creare difficoltà di coordinamento con la lettera *d*) del medesimo comma che, invece, riconosce come finanziabili le spese per « spazi e pubblicità per la promozione e commercializzazione ... sui siti e piattaforme informatiche specializzate, anche gestite da tour operator e agenzie di viaggio »;

l'articolo 13, comma 1, rinvia alle « competenti » leggi regionali e delle province autonome, in luogo delle « applicabili » norme;

il disegno di legge di conversione 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 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 riordino della legislazione vigente:*

all'articolo 3, comma 1, e all'articolo 16, comma 4, si riformulino le disposizioni prevedendo che la nomina dei commissari straordinari avvenga con decreto del Presidente della Repubblica secondo la procedura prevista dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 5, comma 1, lettera *g*), che demanda compiti attuativi a un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare, per quanto detto in premessa sia riformulata la di-

sposizione nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

si riformuli l'articolo 5, comma 5, lettera *b*), prevedendo l'abrogazione diretta del comma 19-*bis* dell'articolo 11 del decreto-legge n. 91 del 2013, in luogo dell'abrogazione del comma 326 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che aveva introdotto tale nuovo comma;

all'articolo 8, comma 4, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni che incidono in via non testuale sulle

norme vigenti in termini di novelle alle medesime;

si valuti l'opportunità di individuare più specificamente le normative cui, per effetto del provvedimento in esame, si potrà derogare;

si valuti l'effettiva portata normativa delle disposizioni citate in premessa;

per quanto detto in premessa, si valuti come garantire il coordinamento con le pertinenti disposizioni del decreto-legge n. 66 del 2014, attualmente in fase di conversione;

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

si valuti se, all'articolo 9, comma 2, sia necessario coordinare le previsioni che ammettono al credito d'imposta le spese per promozione turistica su siti e piattaforme informatiche con la disposizione che esclude da tali benefici i costi per intermediazione commerciale. »

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 14.55.**