

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disciplina del cinema e dell'audiovisivo. C. 4080 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione VII) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 26 ottobre 2016. – Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.

La seduta comincia alle 9.35.

Disciplina del cinema e dell'audiovisivo. C. 4080 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione VII).

(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *relatore*, nell'illustrare il contenuto – piuttosto articolato e complesso – del disegno di legge, evidenzia come la gran parte delle misure in esso contenute non siano di immediata applicazione, rinviando il provvedimento a successivi, molteplici adempimenti attuativi, nel novero dei quali si collocano anche cinque DPCM. Il disegno di legge contempla anche il conferimento al Governo di tre deleghe legislative. Proprio in relazione a tali aspetti, si pongono le maggiori criticità, avuto riguardo ai profili di competenza del Comitato. Segnala, in particolare, che alcune norme di delegazione legislativa recano principi e criteri

direttivi che tendono a sovrapporsi con l'oggetto della delega o che sono indicati con formulazione generica o in termini di finalità della delega conferita. Rileva anche che il ricorso a disposizioni volte a demandare a decreti del Presidente del Consiglio, piuttosto che a veri e propri regolamenti, la definizione, a livello secondario, della disciplina applicativa ed attuativa di norme primarie, appare in contrasto con il consolidato orientamento del Comitato sul punto.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4080 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, che si compone di 41 articoli, presenta un contenuto omogeneo, recando un insieme di disposizioni finalizzate, da un lato, a ridefinire i principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del cinema e dell'audiovisivo e dall'altro a disciplinarne le modalità di attuazione; la gran parte delle misure proposte non sono di immediata applicazione, rinviando il provvedimento a molteplici successivi adempimenti; in tale contesto, si collocano anche tre disposizioni di delega, contenute agli articoli 33 (riforma

delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo), 34 (riforma della promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi) e 35 (riforma delle norme in materia di rapporti di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

in cinque casi (articoli 5, comma 2; 13, comma 4; 28, comma 2; 29, comma 4, e 32, comma 7) il disegno di legge rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione delle disposizioni applicative concernenti, rispettivamente, il riconoscimento della nazionalità italiana delle opere, il Fondo per il cinema e l'audiovisivo, il Piano straordinario sale cinematografiche, il Piano straordinario digitalizzazione opere, il Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive: per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza non appare rispondere alle esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto atipico, ordinariamente a contenuto politico, 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 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero decreti ministeriali o interministeriali);

sul piano dei rapporti con la normativa vigente:

il contenuto dell'articolo 8, comma 1, che fa specifico riferimento alle sale cinematografiche e alle sale d'essai, non sembra avere portata innovativa rispetto a quanto già stabilito in via più generale dall'articolo 10, comma 3, lettera *d*), del decreto legislativo n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio) riguardo alla dichiarazione di interesse culturale;

inoltre, il disegno di legge, all'articolo 21, comma 6, con riguardo al finan-

ziamento dei crediti d'imposta, richiama le disposizioni di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, senza aggiornare, novellandolo, il riferimento ivi contenuto al "Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche" con il riferimento al "Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo", istituito dall'articolo 13;

il testo, all'articolo 26, comma 2 – in materia di erogazione di contributi selettivi per la scrittura, lo sviluppo, la produzione e la distribuzione nazionale e internazionale di opere cinematografiche e audiovisive – fa riferimento, tra l'altro, alla nozione di "film difficili realizzati con modeste risorse finanziarie", senza richiamare le disposizioni che forniscono la relativa definizione sia dei "film difficili" sia dei film "realizzati con modeste risorse finanziarie" (articolo 1, commi 4 e 5, del decreto ministeriale 7 maggio 2009, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 luglio 2009);

un non completo raccordo con l'ordinamento vigente si riscontra inoltre all'articolo 32, che, nel disporre l'istituzione, presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, del Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive, contestualmente prevede, al comma 8, la soppressione e l'abrogazione delle disposizioni dell'articolo 103 della legge n. 633 del 1941 (che riguardano la tenuta da parte della SIAE del Registro pubblico speciale per le opere cinematografiche e audiovisive, le cui caratteristiche dovevano essere definite con un DPCM, che non risulta emanato), senza tuttavia procedere ad abrogare anche l'articolo 6 del decreto-legge n. 64 del 2010, il cui comma 2, secondo periodo, ha previsto una disciplina transitoria fino all'adozione del DPCM attuativo del citato articolo 103;

il disegno di legge, all'articolo 39, comma 1, lettera *d*), nell'abrogare, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'intero articolo 8 del decreto-legge n. 91 del 2013, cancella dall'ordinamento non solo la di-

sciplina, contenuta nei primi otto commi di tale articolo, relativa alla materia dei crediti di imposta, riformata dal disegno di legge all'esame, ma anche quella, collocata nel comma 9, riguardante la costituzione – presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – del tavolo tecnico operativo in riferimento al programma “Europa creativa”, promosso dalla Commissione europea per il periodo 2014-2020 e finalizzato a sostenere l'industria culturale e creativa;

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

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega o sono formulati in termini generici: si vedano, in particolare, l'articolo 33, comma 2, lettere *a*) – relativamente al criterio consistente nella mera definizione di un sistema di classificazione del film prodotto – e *d*) – riguardo al criterio consistente nella mera previsione di un sistema sanzionatorio – e l'articolo 34, comma 2, lettera *e*) – ove si indica quale criterio la riformulazione delle “*altre definizioni che attengono direttamente alle questioni, alle tematiche e ai profili inerenti la promozione delle opere europee ed italiane*”); nonché disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega: si veda la lettera *c*) del comma 2 dell'articolo 34 (“*rafforzare un sistema in cui i meccanismi di mercato siano più funzionali a una maggiore concorrenza, a una maggiore pluralità di possibili linee editoriali e a meccanismi di formazione ed equa distribuzione del valore dei diritti di sfruttamento delle opere*”) e l'articolo 35, comma 2, lettera *a*) (“*conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese*”) e lettera *b*) (“*rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro*”);

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

il provvedimento, all'articolo 11, comma 3, lettera *h*), nel conferire al Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo la potestà di emanare “le linee guida cui deve attenersi il Ministero nella redazione di relazioni analitiche e descrittive inerenti l'attività nel settore cinematografico e audiovisivo, nonché sulle relative analisi d'impatto”, sembra in tal modo attribuire ad un organo consultivo di impronta essenzialmente tecnica un potere di indirizzo nei confronti del Ministro competente per la nomina dei suoi componenti;

il disegno di legge, all'articolo 11, comma 5, laddove dispone che “Il Ministero provvede alla comunicazione dei nominativi del presidente e dei componenti del Consiglio superiore alle Commissioni parlamentari competenti” (*rectius*: alle Camere), reca inoltre una disposizione di cui appare dubbia l'opportunità, non essendo prevista l'espressione di un parere sulle nomine da parte delle Commissioni stesse;

sul piano della formulazione del testo, in alcuni principi e criteri direttivi l'uso degli aggettivi determina un'autoqualificazione delle previsioni: ciò si riscontra, in particolare, alla lettera *f*) del comma 2 dell'articolo 34 – che delega il Governo a prevedere “*un adeguato sistema di verifica, di controllo, di valutazione dell'efficacia e un appropriato sistema sanzionatorio*” – ed alla lettera *c*) del comma 2 dell'articolo 35, che indirizza l'attività normativa del Governo nel senso di “*prevedere le opportune misure adeguate alle peculiari modalità di organizzazione del lavoro e di espletamento della prestazione lavorativa ovvero professionale*”;

sul piano del coordinamento interno al testo, il provvedimento, nell'individuare, agli articoli 4 e 10 i compiti attribuiti – rispettivamente – alle Regioni e allo Stato, colloca tuttavia le relative disposizioni in due capi distinti: l'articolo 4 è incluso nel capo I, recante le dispo-

sizioni di carattere generale, mentre l'articolo 10 è inserito nell'ambito del capo II, concernente l'organizzazione: andrebbe conseguentemente valutata l'opportunità di collocare le due disposizioni dal contenuto simmetrico nello stesso contesto;

il provvedimento, all'articolo 36, comma 1, quarto periodo, nel disporre che, ai fini del pronunciamento definitivo degli organi parlamentari sullo schema di decreto legislativo, le Commissioni competenti per materia "possono esprimersi sulle osservazioni del Governo", reca una formulazione che non appare coerente con quanto previsto dal precedente secondo periodo, che individua l'oggetto della deliberazione parlamentare in termini di parere sullo schema di decreto;

sempre in relazione alle disposizioni concernenti l'esercizio della delega, il provvedimento, all'articolo 38, comma 3, duplica le disposizioni già contenute all'articolo 36, comma 3, in merito all'adozione dei decreti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri, che possono essere emanati "solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie";

infine, nell'ambito del disegno di legge, le clausole di invarianza finanziaria sono ripetute più volte e con diverse formulazioni, anche là dove (in particolare, all'articolo 10, comma 1, lettere g) ed h) e all'articolo 32, comma 3, alinea) si elencano a regime i compiti del Ministero e delle altre strutture previste dal testo, stabilendo che al loro assolvimento si provveda, anche per un futuro indefinito, "nell'ambito delle risorse disponibili a tal fine a legislazione vigente". Tale modalità redazionale, per effetto della quale, si trova collocata, nel contesto di una medesima partizione del testo, sia la disposizione sostanziale sia la rituale clausola di neutralità finanziaria, si discosta altresì dalle raccomandazioni contenute nella Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, in base alle quali,

qualora l'atto legislativo contenga una disciplina organica di una determinata materia, le disposizioni concernenti la copertura finanziaria vanno distinte da quelle sostanziali e sono preferibilmente accorpate in un unico articolo;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, reca sia l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

agli articoli 5, comma 2; 13, comma 4; 28, comma 2; 29, comma 4, e 32, comma 7, che prevedono l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, si riformuli la disposizione nel senso di demandare la definizione della disciplina ivi prevista a regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17 della legge n.400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 11, comma 3, lettera h), si dovrebbe espungere il riferimento al carattere vincolante delle "linee guida" emanate dal Consiglio superiore, che sembra attribuire carattere di obbligatorietà ad uno strumento tipicamente di indirizzo, quale quello delle linee guida o, alternativamente, si dovrebbe valutare l'opportunità di demandare al Ministro la facoltà di adottare le suddette linee guida con un proprio atto;

all'articolo 21, comma 6, si dovrebbe procedere alla novella dell'articolo 24, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, nel senso indicato in premessa;

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 32, comma 8, si dovrebbe valutare l'opportunità di abrogare l'articolo 6 del decreto-legge n. 64 del 2010, nonché di prevedere la conseguente modifica dell'allegato 2 del decreto legislativo n. 179 del 2009, contenente la ricognizione delle disposizioni pubblicate anteriormente al 1970 tuttora in vigore;

all'articolo 33, comma 2, lettere *a)* e *d)*, all'articolo 34, comma 2, lettere *e)* ed *f)* ed all'articolo 35, comma 2, lettera *c)*, si dovrebbero meglio specificare i principi e i criteri direttivi ivi contenuti, avendo cura di distinguerli chiaramente dagli oggetti di delega, come richiesto dalla Circolare del 20 aprile 2001;

all'articolo 34, comma 2, lettera *c)* ed all'articolo 35, comma 2, lettere *a)* e *b)*, che recano principi e criteri direttivi formulati in termini di finalità della delega, si dovrebbero meglio precisare i suddetti principi e criteri al fine di circoscrivere adeguatamente la discrezionalità del legislatore delegato;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità di sopprimere il comma 3 dell'articolo 38, dedicato in generale alla copertura finanziaria del disegno di legge, mantenendo la più com-

pleta previsione dell'articolo 36, che riguarda specificatamente le procedure di adozione dei decreti legislativi;

alla luce di quanto evidenziato in premessa, all'articolo 39, comma 1, lettera *d)*, si valuti l'opportunità di escludere dall'abrogazione il comma 9 dell'articolo 8 del decreto-legge n. 91 del 2013;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si valuti la congruità del riferimento alle "osservazioni del Governo" quale oggetto della deliberazione parlamentare di cui all'articolo 36, comma 1, quarto periodo. ».

Andrea GIORGIS, *presidente*, nell'esprimere apprezzamento per l'approfondita proposta di parere del relatore, osserva che la stessa, al di là degli aspetti meramente tecnici, lascia trasparire con chiarezza come il sistema delle fonti sia in maniera ricorrente sottoposto a torsioni le quali, a loro volta, appaiono sintomatiche di una trasformazione della forma di governo che passa attraverso il rafforzamento dei poteri facenti capo alla figura del Presidente del Consiglio.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.55.