



DISPOSIZIONI URGENTI PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE, LO SVILUPPO DELLA CULTURA E IL RILANCIO DEL TURISMO

D.L. 83/2014 / A.C. 2426

Dossier n° 52 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 11 giugno 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2426
D.L.	83/2014
Titolo:	DISPOSIZIONI URGENTI PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE, LO SVILUPPO DELLA CULTURA E IL RILANCIO DEL TURISMO
Iter al Senato:	No
testo originario:	18
Date:	
emanazione:	31 maggio 2014
pubblicazione in G.U.:	31 maggio 2014
presentazione:	31 maggio 2014
assegnazione:	31 maggio 2014
scadenza:	30 luglio 2014
Commissione competente :	X Attività produttive
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si articola in 4 titoli.

Il **titolo I** contiene "Misure urgenti per la tutela del patrimonio culturale della nazione e per lo sviluppo della cultura" e si compone di 8 articoli riguardanti:

l'istituzione di un credito di imposta per favorire le erogazioni liberali a sostegno della cultura (articolo 1);

interventi urgenti per la realizzazione del Grande Progetto Pompei, anche in un'ottica di semplificazione delle procedure (articolo 2);

misure per la tutela e la valorizzazione della Reggia di Caserta (articolo 3);

la tutela del decoro dei siti culturali (articolo 4);

l'organizzazione ed il funzionamento delle fondazioni lirico-sinfoniche (articolo 5);

misure per attrarre gli investimenti esteri in Italia nel settore della produzione cinematografica ed audiovisiva (articolo 6);

l'istituzione del Piano strategico Grandi Progetti beni culturali e talune misure finanziarie per i beni e le attività culturali (articolo 7);

misure per favorire l'occupazione giovanile presso gli istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica (articolo 8).

Il **titolo II** contiene "Misure urgenti a supporto dell'accessibilità del settore culturale e turistico" e si compone di 3 articoli riguardanti:

l'introduzione di un credito d'imposta per la digitalizzazione dei servizi ricettivi (articolo 9);

l'introduzione di un credito d'imposta per favorire la riqualificazione e l'accessibilità delle strutture ricettive (articolo 10);

norme in materia di mobilità, accoglienza e guide turistiche (articolo 11).

Il **titolo III** contiene “Misure urgenti per l’amministrazione del patrimonio culturale e del turismo” e si compone di 5 articoli riguardanti:

 misure di semplificazione in materia di beni culturali e paesaggistici (articolo 12);

 la semplificazione degli adempimenti burocratici al fine di favorire l’imprenditorialità turistica (articolo 13);

 la riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (articolo 14);

 il personale del Ministero (articolo 15);

 la trasformazione di Enit in ente pubblico economico e la liquidazione della società per azioni Promuovi Italia (articolo 16).

Il **titolo IV** si compone degli articoli 17 (copertura finanziaria) e 18 (entrata in vigore).

Tipologia del provvedimento

Il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 22 maggio 2014, è stato pubblicato in “Gazzetta ufficiale” e presentato alla Camera, in prima lettura, il 31 maggio 2014.

Il relativo disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN); manca altresì la relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L’obbligo per il Governo di redigere l’AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L’ATN dà conto dell’impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l’AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull’ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest’ultimo, all’articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l’eventuale esclusione dall’obbligo di redazione dell’AIR, indicando comunque in maniera sintetica “la necessità ed i previsti effetti dell’intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative”.

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il provvedimento fa seguito al recente 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, sul quale incide, in maniera testuale o non testuale, in più punti.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Come segnalato nel paragrafo relativo al coordinamento con la legislazione vigente, il provvedimento in titolo, con riguardo ai contenuti del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, fa sistema con l’articolo 16 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Il relativo disegno di legge di conversione è stato approvato in prima lettura dal Senato nella seduta di giovedì 5 giugno (A. S. 1465).

L’**articolo 5, comma 4** definisce il limite massimo retributivo dei dipendenti, consulenti e collaboratori delle fondazioni lirico-sinfoniche con riferimento agli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge n.ò 201/2011. Tale limite massimo è stato ridotto a 240.000 euro lordi dall’articolo 13, comma 1 del citato decreto-legge n. 66/2014.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge presenta un contenuto articolato ma sostanzialmente omogeneo, recando un complesso di interventi relativi ai beni ed alle attività culturali ed al turismo.

Si tratta di materie riconducibili alla valorizzazione del patrimonio culturale, definita dal codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 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” (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”.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Intreccio con decreto-legge in corso di conversione

Come accennato nel paragrafo relativo al collegamento con lavori legislativi in corso, il provvedimento in titolo:

agli **articoli 1**, comma 6 e **14**, comma 1 definisce i contenuti del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, da adottare a norma dell'articolo 16 del citato decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, in corso di conversione presso il Senato;

l'**articolo 14**, comma 3: al primo periodo dispone l'abrogazione degli articoli 7 e 8 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 a decorrere dalla data di entrata in vigore del citato regolamento; al secondo periodo ne integra ulteriormente i contenuti;

l'**articolo 5, comma 4** definisce il limite massimo retributivo dei dipendenti, consulenti e collaboratori delle fondazioni lirico-sinfoniche con riferimento agli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge n. 201/2011. Tale limite massimo è stato ridotto a 240.000 euro lordi dall'articolo 13, comma 1 del citato decreto-legge n. 66/2014.

Incidenza su fonti subordinate

L'**articolo 11, comma 3** integra la disciplina della concessione di immobili pubblici in uso gratuito, con particolare riguardo al novero dei soggetti beneficiari, incidendo così in maniera non testuale sull'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 settembre 2005, n. 296.

Deroghe

Il decreto-legge in titolo contiene numerose disposizioni derogatorie dell'ordinamento vigente, con la presenza di deroghe sia esplicite, sia implicite, talora connesse a regimi temporanei (per esempio: articolo 1) . Tra le altre, si segnalano le deroghe contenute nelle seguenti disposizioni, in quanto generiche ovvero relative a leggi regionali o a atti di natura non legislativa:

all'**articolo 2**:

- il **comma 2** deroga implicitamente all'articolo 1, comma 414 della legge n. 228/2012;
- il **comma 5** deroga genericamente “ai limiti finanziari previsti dalla legislazione vigente”;
- al **comma 1**, le **lettere d) e g)** derogano – rispettivamente – agli articoli 153 e 9 del regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo n. 163/2006 (codice degli appalti), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207; la lettera h) deroga a tutto il capo II del titolo II della parte II del citato regolamento;

l'**articolo 4, comma 1** prevede la possibilità di agire “anche in deroga a eventuali disposizioni regionali”, nonché “alle disposizioni transitorie 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.

Commissari straordinari

L'**articolo 3, comma 1** e l'**articolo 16, comma 4** prevedono la nomina di commissari straordinari – rispettivamente per la Reggia di Caserta e per l'Ente nazionale italiano del turismo - con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Si segnala al riguardo che l'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, prevede che i commissari straordinari del Governo chiamati a “realizzare specifici obiettivi determinati” siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

Tecnica della novellazione

All'articolo 6:

il **comma 2, lettera a)** novella l'articolo 8, comma 3 del decreto-legge n. 91/2013, elevando da 110 a 115 milioni di euro il limite massimo complessivo di spesa ivi previsto a decorrere dal 2014;

il **comma 3, primo periodo** precisa che tale incremento di risorse decorre dal 1° gennaio 2015.

Andrebbe quindi valutata l'opportunità di sopprimere il primo periodo del comma 3, contestualmente riformulando il comma 2, lettera a) nel seguente modo: "a) al comma 3, le parole: "110 milioni di euro a decorrere dal 2014" sono sostituite dalle seguenti: "110 milioni di euro per il 2014 e 115 milioni di euro a decorrere dal 2015".

Abrogazione di norma recante novella

L'**articolo 5, comma 5, lettera b)** abroga, tra l'altro, il comma 326 dell'articolo 1 della recente legge 27 dicembre 2013, n. 147, che a sua volta ha introdotto, nell'ambito dell'articolo 11 del decreto-legge n. 91/2013, il comma 19, *al quale ultimo si sarebbe dovuto fare riferimento*. Si rammenta in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 12, lettera e)) dispone che "quando si intende riferirsi a disposizioni modificate il riferimento è fatto sempre all'atto che ha subito le modifiche e non all'atto modificante".

Modifiche non testuali

Nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame 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 definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Tali modalità di produzione normativa, che per costante indirizzo del Comitato per la legislazione "mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente", si riscontrano in più disposizioni; ad esempio:

l'**articolo 2** (commi 1, 2, 5 e 6), riguardante il Grande progetto Pompei, fa sistema con l'articolo 1 del decreto-legge n. 91/2013;

all'**articolo 5**, i commi 3 e 6 incidono in maniera non testuale sull'articolo 11 del citato decreto-legge n. 91/2013;

l'**articolo 11, comma 2**, relativo alla realizzazione di circuiti nazionali di eccellenza, fa sistema con l'articolo 22 del codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio, di cui al decreto legislativo n. 79/2011;

all'**articolo 13**, *andrebbe valutata l'opportunità di un coordinamento* tra la disposizione del comma 1 e quanto già previsto dall'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);

l'**articolo 16** modifica in maniera non testuale sulla disciplina riguardante l'ENIT (che viene trasformato in ente pubblico economico).

Portata normativa

Talune disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata innovativa dell'ordinamento, in quanto:

- esplicitano le finalità delle disposizioni (per esempio, comma 1 dei seguenti articoli: **4, 9, 10, 12, 14, 15 e 16; articolo 5, comma 2; articolo 12, comma 3, alinea; articolo 15, comma 2**);

- compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: **articolo 1, comma 5; articolo 2, comma 4**);

- richiamano determinate disposizioni "in quanto compatibili". In particolare, l'**articolo 5, comma 1, lettera d)** integra l'articolo 11, comma 15, lettera a), numero 5) del decreto-legge n. 91/2013 con il seguente periodo: "Continuano ad applicarsi, *in quanto compatibili*, le disposizioni dell'articolo 14 del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367". Il citato articolo 14, a sua volta, al comma 3, secondo periodo dispone che "Si applicano, *in quanto compatibili*, le disposizioni in tema di collegio sindacale delle società per azioni di cui agli articoli 2399, 2403, 2403-bis, 2404, 2405, 2406 e 2407 del codice civile";

- hanno un contenuto descrittivo, talora affermando il carattere provvisorio di talune

disposizioni, destinate ad operare “nelle more” della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio: **articolo 5**, comma 1, lettera a); **articolo 16**, comma 2).

Efficacia retroattiva

L'**articolo 11, comma 4** differisce dal 3 dicembre 2013 al 31 ottobre 2014 il termine per l'emanazione del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo volto ad individuare i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione.

Richiami normativi

L'**articolo 12, comma 2** richiama il “regolamento di cui all'articolo 146, comma 9 del decreto legislativo n. 42 del 2004”: si tratta del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Decreto di natura non regolamentare

L'**articolo 5, comma 1, lettera g)**, introduce, nell'ambito dell'articolo 11 del decreto-legge n. 91/2013 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. Si segnala al riguardo che il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre formulato condizioni volte a prevedere l'adozione di regolamenti ministeriali, a norma dell'articolo 17, comma 3 della legge n. 400/1988, in luogo di un adempimento atipico come il decreto di natura non regolamentare, ricordando in proposito «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 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”.».

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo

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.

Si segnala al riguardo che il Comitato per la legislazione ha sempre evidenziato, nei propri pareri, “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 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 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali)”.

Formulazione e struttura del testo

All'**articolo 9, comma 2**, è presente un capoverso che, non risulta contrassegnato né da un numero né da una lettera. Si segnala al riguardo che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 7, lettera f)) dispone: “Al termine di una partizione in lettere o numeri non è ammesso l'inserimento di un periodo autonomo rispetto alla lettera o al numero prima di passare al comma o alla lettera successivi”.

Peraltro, all'interno di tale periodo autonomo, il verbo andrebbe concordato con il sostantivo: “Sono esclusi.... i costi” (anziché “Sono escluse.... i costi”).

L'**articolo 11, comma 1** si riferisce all'intesa piuttosto che al concerto tra Ministri; in proposito, si ricorda infatti che il paragrafo 4, lettera p), della circolare sulla formulazione

tecnica dei testi legislativi dispone che “Nel caso di procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più soggetti pubblici, sono usati, a seconda dei casi: 1) il termine 'intesa' per le procedure tra soggetti appartenenti a enti diversi (ad esempio, tra Stato, regioni ed altri enti territoriali); 2) il termine 'concerto' per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)”.

L'**articolo 13, comma 1**, rinvia alle “*competenti*” leggi regionali e delle province autonome.

Coordinamento interno del testo

Ciascuno degli **articoli 4, 5, 11, 12, 13, 14 e 16**, reca un **comma finale** di identico tenore contenente una **clausola di invarianza finanziaria**, che *sembrerebbe opportuno concentrare in un'unica disposizione finale del provvedimento*.