



Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri

D.L. 86/2018 / A.C. 1041

Dossier n° 7 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
2 agosto 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1041
D.L.	86/2018
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri
Numero di articoli:	8
Date:	
approvazione del Senato:	31 luglio 2018
Commissione competente :	I Affari costituzionali

Contenuto

L'**articolo 1** trasferisce al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali le **funzioni** in materia di **turismo** già esercitate dal Ministero dei beni culturali.

L'**articolo 2** dispone il trasferimento in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dei compiti, attribuiti in precedenza alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in materia di coordinamento e monitoraggio di determinati **interventi di emergenza ambientale** (commi 1 e 2) e in materia di **contrasto al dissesto idrogeologico e di difesa e messa in sicurezza del suolo** (comma 3). Al medesimo Ministero vengono altresì attribuite, integrando i compiti individuati con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le funzioni relative alla promozione dell'economia circolare e all'uso efficiente delle risorse, nonché al coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati (comma 4).

L'**articolo 3** individua un complesso di **funzioni** spettanti - in parte in base alle norme già **vigenti** in parte in base a trasferimenti di competenza disposti dal medesimo comma - al **Presidente del Consiglio dei ministri** ovvero al **Ministro delegato per la famiglia e le disabilità**. Si tratta, tra le altre, delle funzioni di coordinamento delle politiche intese alla tutela dei diritti ed alla promozione del benessere della famiglia; delle competenze in materia di adozione di minori e di politiche per l'infanzia e l'adolescenza; delle funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche in favore delle persone con disabilità. Il **comma 4-ter** dell'articolo 3, inserito nel corso dell'esame al Senato, prevede l'adozione di un protocollo d'intesa tra il Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero della salute di misure sanitarie intese a contrastare il diffondersi dell'uso di **sostanze stupefacenti, delle tossicodipendenze e delle alcoldipendenze correlate**.

L'**articolo 4, comma 1**, sopprime la previsione legislativa che ha disposto l'istituzione del Dipartimento, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'art. 18-*bis* del D.L. 8/2017, al fine di svolgere le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo connesse al progetto "**Casa Italia**". Le relative funzioni rimangono comunque affidate alla Presidenza del Consiglio.

I **commi da 3 a 3-quinquies dell'articolo 4** intervengono in materia di **edilizia scolastica**.

In particolare, il comma 3 attribuisce al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca la competenza sulle procedure per l'assegnazione agli enti locali degli spazi finanziari per interventi di edilizia scolastica negli anni 2018 e 2019, nell'ambito della disciplina dei c.d. patti di solidarietà nazionale, posto che la specifica Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio, che ai sensi della L. 232/2016 aveva gestito la procedura, non è stata confermata dal Governo in carica.

I commi **3-bis** e **3-ter** sopprimono, nell'ambito della procedura per l'individuazione degli interventi da finanziare, rispettivamente, per la costruzione di Poli per l'infanzia innovativi e di scuole innovative nelle aree interne del paese, gli specifici concorsi che dovevano essere indetti dal MIUR, aventi ad oggetto le proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle regioni.

Il comma **3-quater** dispone che, dal 2018, le risorse del Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio destinate ad interventi di adeguamento strutturale ed antisismico delle scuole sono ripartite secondo i criteri della programmazione triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica (e, ovviamente, nel relativo ambito).

Il comma 3-*quinquies* estende la possibilità di stipulare i c.d. "mutui BEI" per l'edilizia scolastica e l'edilizia residenziale universitaria (art. 10 D.L. 104/2013-L. 128/2013) anche agli interventi inclusi nelle programmazioni triennali successive a quella del triennio 2015-2017, ed elimina il coinvolgimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella procedura di autorizzazione alle regioni alla medesima stipula e di definizione della disciplina attuativa.

L'**articolo 4-bis**, introdotto nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, prevede la possibilità (fino al 30 giugno 2019) di adottare i **regolamenti di organizzazione dei Ministeri**, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in deroga al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-*bis*, della L. 400/1988 (nonché dall'articolo 4 del D.Lgs. 300/1999) che prevede regolamenti governativi di delegificazione, adottati con D.P.R., sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia.

L'**articolo 4-ter**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene sulla **ripartizione delle funzioni relative alla politica di coesione** tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale (disciplinata dai commi 2 e 3 dell'articolo 10 del D.L. n. 101/2013), al fine di consolidare le attribuzioni spettanti alla Presidenza del consiglio dei ministri.

L'**articolo 4-quater** – introdotto nel corso dell'esame del Senato - modifica la **composizione del Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale**, stabilendo che il **presidente dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI)** non ne sia più componente di diritto e possa essere invitato a partecipare alle sue riunioni, senza diritto di voto, con funzione esclusivamente di alta consulenza tecnico-scientifica. Si prevede, inoltre, che del Comitato facciano parte i **ministri per il Sud e per gli Affari europei**, ove nominati.

L'**articolo 5** prevede l'entrata in vigore del provvedimento.

Relazioni allegate

Il provvedimento, nel testo presentato al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ma non della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento.

Si ricorda che il [DPCM n. 169 del 2017](#), che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, ha introdotto, all'articolo 10, una specifica disciplina dell'AIR nei decreti-legge; tale disciplina è semplificata rispetto a quella generale e prevede un'articolazione dell'analisi in: individuazione dei problemi da affrontare; definizione degli obiettivi; individuazione dei possibili destinatari; quantificazione dei principali impatti. L'articolo 7 prevede invece la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-*bis* (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e 4-*ter* (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge, originariamente composto da cinque articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, ad otto articoli complessivi; finalità unitaria del provvedimento appare quella di riorganizzare funzioni e competenze di Ministeri e dipartimenti della Presidenza del Consiglio in coincidenza con l'insediamento del nuovo Governo; meritevole di approfondimenti in ordine alla sua riconducibilità a tale finalità unitaria appare la disposizione di cui al comma 4-*ter* dell'articolo 3 che rimette a un protocollo d'intesa tra Dipartimento delle politiche antidroga della Presidenza del Consiglio e il Ministero della salute la definizione di misure sanitarie per contrastare la diffusione dell'uso di sostanze stupefacenti.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il settimo e l'ottavo periodo del comma 7 dell'articolo 1 prevedono che le **facoltà assunzionali** del Ministero per i beni e le attività culturali siano ridotte per un importo corrispondente all'onere per le retribuzioni complessive del personale non transitato mentre, a seguito di una modifica introdotta al Senato, quelle del Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo sono corrispondentemente incrementate; *al riguardo potrebbe risultare opportuno esplicitare il carattere derogatorio della disposizione, rispetto al regime generale in materia di assunzioni nelle pubbliche amministrazioni stabilito annualmente con la legge di bilancio, in coerenza con quanto prescritto dal paragrafo 2, lettera c), della circolare sulla*

formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001.

La lettera b) del comma 3-*quinquies* dell'articolo 4 prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'istruzione "d'intesa con il Ministero dell'economia – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato"; *al riguardo, si rileva che la formulazione della disposizione presenta alcuni profili problematici. Infatti, da un lato, vengono equiparati, sul piano gerarchico, l'organo di vertice di un Ministero e una specifica articolazione di un diverso Ministero; dall'altro lato, come segnala il paragrafo 4, lettera p), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, il termine «intesa» deve essere utilizzato per indicare la manifestazione concorde di volontà da parte di soggetti pubblici appartenenti a enti diversi (ad esempio tra Stato, regioni ed altri enti territoriali) mentre il termine «concerto» deve essere utilizzato per indicare quando tale volontà concorde si manifesta tra soggetti appartenenti ad uno stesso ente (ad esempio tra diversi Ministri).*

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Alcune disposizioni del testo presentano profili problematici per quel che attiene l'utilizzo dello strumento del **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**; in particolare:

- alcune disposizioni (quali l'articolo 2, comma 5 e l'articolo 3, comma 4, lettera c), numero 3) prevedono – peraltro in continuità con consistenti precedenti - l'adozione di DPCM **di concerto con singoli ministri**; *al riguardo, si ricorda che il Comitato per la legislazione in precedenti pareri (si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 3 novembre 2016 sul disegno di legge C. 4110 di conversione del decreto-legge n. 193 del 2016) ha osservato che il DPCM risulta allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando peraltro procedure tipiche dell'adozione dei regolamenti, quali il concerto dei Ministri interessati, potrebbe tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito "fuga dal regolamento", fuga probabilmente indotta anche dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l'adozione di norme regolamentari;*
- l'articolo 4-*bis*, introdotto al Senato, prevede la possibilità (fino al 30 giugno 2019) di adottare i **regolamenti di organizzazione dei Ministeri**, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, con DPCM, con una deroga – *che peraltro dovrebbe essere esplicitata* - al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988; tale procedura prevede in questa materia l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione, adottati con DPR, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia; la disposizione non prevede invece il parere delle Commissioni parlamentari competenti e rende facoltativa la previsione del parere del Consiglio di Stato; a seguito delle modifiche introdotte al Senato il ricorso a DPCM di riorganizzazione è previsto all'articolo 1, commi 8 (riordino strutture organizzative del Ministero dei beni e delle attività culturali) e 9 (riordino strutture organizzative del Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo), nonché all'articolo 2, comma 7 (riordino strutture organizzative del Ministero dell'ambiente); l'articolo 4-*bis* riproduce quanto già previsto in via transitoria dall'articolo 2, comma 10-*ter*, del decreto-legge n. 95 del 2012 e dall'articolo 16, comma 4, del decreto-legge n. 66 del 2014, in entrambi i casi per finalità di razionalizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni e della spesa pubblica; *al riguardo si ricorda che in occasione di entrambi i precedenti il Comitato per la legislazione (nei pareri resi, rispettivamente, nelle sedute del 1° agosto 2012 e dell'11 giugno 2014) aveva segnalato come la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il DPCM, 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, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988.*

Altre disposizioni del provvedimento appaiono presentare profili problematici per quel che attiene il **coordinamento con la normativa vigente**; in particolare:

- il comma 3-*quinquies* dell'articolo 4 sopprime, al comma 1 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 104 del 2013, il coinvolgimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nelle disposizioni per l'erogazione di mutui per l'edilizia scolastica; non è stata però modificata, al comma 1-*bis* dell'articolo 10, la **previsione di una relazione** predisposta congiuntamente dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'economia e dal Ministro dell'istruzione sullo stato di avanzamento dei lavori dell'edilizia scolastica;
- la lettera a) del comma 1 dell'articolo 4-*ter* prevede, al capoverso comma 2 lettera f), che la Presidenza del Consiglio dei ministri, anche sulla base delle proposte dell'Agenzia per la coesione territoriale, adotti le misure di accelerazione degli interventi cofinanziati con risorse dell'Unione europea, al fine di non perdere tali risorse; non viene però modificato il comma 3, dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 88 del

2011, peraltro richiamato dalla disposizione, che affida l'adozione di tali misure al Ministro delegato per gli affari europei, **senza prevedere un coinvolgimento dell'Agenzia per la coesione**; *andrebbe pertanto valutata la necessità di riformulare la norma come novella al comma 3 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 88 del 2011, ai sensi del paragrafo 3, lettera a), della circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi.*