

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 12 luglio 2018, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità. C. 1041 Governo – approvato dal Senato (Parere alla Commissione I) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni*)

3

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

Giovedì 2 agosto 2018.— Presidenza della presidente Fabiana DADONE.

La seduta comincia alle 8.45.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità.

C. 1041 Governo – approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione I).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Devis DORI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1041 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

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; potrebbe suscitare perplessità rispetto alla coerenza con tale finalità unitaria 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;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

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 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 appare impropria: da un lato, infatti, vengono equiparati, sul piano gerarchico, l'organo di governo di un Ministero e una specifica articolazione amministrativa 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);

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

più 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, il Comitato non può però che ribadire, in coerenza con precedenti pareri, 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, rischia di 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 tempestività delle procedure per l'adozione di norme regolamentari;

inoltre, 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 procedimento prevede in questa materia l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione, adottati con decreto del Presidente della Repubblica, 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; in occasione di entrambi i precedenti il Comitato per la legislazione 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 presentano problemi di 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;

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;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di:

esplicitare il carattere derogatorio, rispetto alla disciplina generale in materia di facoltà assunzionali delle pubbliche amministrazioni stabilita annualmente con la legge di bilancio, del settimo e ottavo periodo del comma 7 dell'articolo 1;

riformulare, per le ragioni esposte in premessa ed ai sensi del paragrafo 4, lettera *p*), 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, che attualmente prevede l'emissione di un decreto del Ministro dell'istruzione « d'intesa con il Ministero dell'economia – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato »;

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di:

approfondire l'effettiva necessità, all'articolo 2, comma 5, e all'articolo 3, comma 4, lettera *c*), numero 3, di fare ricorso ad un atto atipico come il DPCM adottato di concerto con singoli ministri;

approfondire l'effettiva necessità di introdurre, all'articolo 4-*bis*, una disciplina derogatoria all'ordinaria procedura di adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri di cui all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988;

risolvere i problemi di coordinamento con la normativa vigente rilevati in premessa con riferimento al comma 3-*quinqües* dell'articolo 4 e al comma 1 dell'articolo 4-*ter*, valutando altresì, con riferimento a tale ultima disposizione la necessità di una riformulazione in termini di novella ai sensi del paragrafo 3, lettera a), della circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi. »

Stefano CECCANTI, nel condividere la proposta di parere, invita ad inserire anche un riferimento ad un profilo problematico presente a suo avviso nel preambolo del decreto-legge. Il preambolo, infatti, nell'indicare le motivazioni della necessità e dell'urgenza del provvedimento, contiene riferimenti a tutte le disposizioni del testo originario del decreto-legge, fatta eccezione, forse per una dimenticanza, all'articolo 4, concernente l'esercizio delle funzioni relative alla realizzazione del progetto « Casa Italia » e agli interventi di edilizia scolastica.

Devis DORI, *relatore*, nel condividere le osservazioni del collega Ceccanti, che ritiene possano essere inserite nel paragrafo delle premesse del parere sull'omogeneità di contenuto, propone quindi la seguente riformulazione della proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1041 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

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 Mini-

steri e dipartimenti della Presidenza del Consiglio in coincidenza con l'insediamento del nuovo Governo; potrebbe suscitare perplessità rispetto alla coerenza con tale finalità unitaria 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 Ministero della salute la definizione di misure sanitarie per contrastare la diffusione dell'uso di sostanze stupefacenti; al riguardo si segnala anche che nel preambolo del provvedimento manca un riferimento alle motivazioni della necessità ed urgenza dell'articolo 4, relativo al progetto « casa Italia » e agli interventi di edilizia scolastica, comunque riconducibile alla finalità unitaria sopra richiamata;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

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 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-*quinqües* 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 appare impropria: da un lato, infatti, vengono equiparati, sul piano gerarchico, l'organo di governo di un Mini-

stero e una specifica articolazione amministrativa 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);

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

più 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, il Comitato non può però che ribadire, in coerenza con precedenti pareri, 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, rischia di 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 tempestiva delle procedure per l'adozione di norme regolamentari;

inoltre, 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 procedimento prevede in questa materia l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione, adottati con decreto del Presidente della Repubblica, 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; in occasione di entrambi i precedenti il Comitato per la legislazione 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 presentano problemi di coordinamento con la normativa vigente;

in particolare, il comma 3-*quiquies* 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 modi-

ficata, 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;

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;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di:

esplicitare il carattere derogatorio, rispetto alla disciplina generale in materia di facoltà assunzionali delle pubbliche amministrazioni stabilita annualmente con la legge di bilancio, del settimo e ottavo periodo del comma 7 dell'articolo 1;

riformulare, per le ragioni esposte in premessa ed ai sensi del paragrafo 4, lettera *p*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, la lettera *b*) del comma 3-*quinq*ues dell'articolo 4, che attualmente prevede l'emissione di un decreto del Ministro dell'istruzione « d'intesa con il Ministero dell'economia – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato »;

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di:

approfondire l'effettiva necessità, all'articolo 2, comma 5, e all'articolo 3, comma 4, lettera *c*), numero 3, di fare ricorso ad un atto atipico come il DPCM adottato di concerto con singoli ministri;

approfondire l'effettiva necessità di introdurre, all'articolo 4-*bis*, una disciplina derogatoria all'ordinaria procedura di adozione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri di cui all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988;

risolvere i problemi di coordinamento con la normativa vigente rilevati in premessa con riferimento al comma 3-*quinq*ues dell'articolo 4 e al comma 1 dell'articolo 4-ter, valutando altresì, con riferimento a tale ultima disposizione la necessità di una riformulazione in termini di novella ai sensi del paragrafo 3, lettera *a*), della circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi. »

Il Comitato approva la proposta di parere, come da ultimo riformulata dal relatore.

La seduta termina alle 9.