

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 1/2020: Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca. S. 1664 Governo (Parere alla 7 ^a Commissione del Senato) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	226
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	233
Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo. S. 727 (Parere alla 8 ^a Commissione del Senato) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	228
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	234
DL 162/2019: Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica. C. 2325 Governo (Parere alle Commissioni I e V della Camera) (<i>Seguito esame e rinvio</i>)	229
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	232

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 29 gennaio 2020. – Presidenza della presidente Emanuela CORDA.

La seduta comincia alle 8.30.

DL 1/2020: Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca.

S. 1664 Governo.

(Parere alla 7^a Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

La deputata Elisa TRIPODI (M5S), *relatrice*, nell'illustrare il contenuto del provvedimento, ricorda che l'articolo 1 reca l'istituzione di due nuovi Ministeri e, contestualmente, la soppressione del Mini-

stero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. A tale fine viene modificato il decreto legislativo n. 300 del 1999.

L'articolo 2, al comma 1, attraverso ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 300 del 1999, attribuisce al Ministero dell'istruzione le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in ordine al sistema educativo di istruzione e formazione. Sono trasferite al Ministero le corrispondenti risorse finanziarie, strumentali e di personale.

La disposizione attribuisce anche al Ministero dell'università e della ricerca le funzioni e i compiti dello Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica e tecnologica e di alta formazione artistica, musicale e coreutica, con conseguente trasferimento delle necessarie risorse. È fatta salva l'autonomia delle istituzioni universitarie, degli enti di ricerca e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Sono inoltre definite le aree funzionali e l'organizzazione dei due ministeri.

In particolare, il Ministero dell'istruzione sarà organizzato in due dipartimenti mentre il Ministero dell'università e della ricerca vedrà la presenza di un segretario generale e di altre cinque posizioni dirigenziali generali.

L'articolo 3 prevede che entro il 30 giugno 2020 siano adottati i regolamenti di organizzazione dei nuovi ministeri, inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione. I regolamenti saranno adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, previa delibera del Consiglio dei ministri e parere del Consiglio di Stato. L'articolo dispone anche il trasferimento ai due Ministeri delle necessarie risorse finanziarie, strumentali e di personale.

L'articolo 4 disciplina la fase transitoria in attesa dell'emanazione dei nuovi regolamenti di organizzazione dei ministeri, con riferimento, tra gli altri aspetti, agli incarichi dirigenziali già attribuiti e agli uffici di diretta collaborazione.

L'articolo 5 reca le disposizioni finanziarie e l'articolo 6 l'entrata in vigore.

Con riferimento all'ambito di competenza della Commissione, ricorda che indubbiamente le materie dell'istruzione e della formazione professionale investono anche competenze regionali; invita però a considerare, nel caso specifico del provvedimento in esame, che esso attiene, per queste materie, all'individuazione dell'amministrazione centrale competente allo svolgimento delle funzioni statali, senza alterare la ripartizione di compiti tra Stato e regioni. In tal senso, il provvedimento appare riconducibile alla materia, di esclusiva competenza statale attinente a ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione).

La senatrice Roberta TOFFANIN (FI-BP-UDC) nell'evidenziare come ci si trovi nuovamente ad affrontare una riorganiz-

zazione dei Ministeri, stigmatizza che si punti a cercare di creare nuove « poltrone » piuttosto che occuparsi dei veri problemi che riguardano i Ministeri stessi, perdendo tempo prezioso. Rileva inoltre come manchino del tutto le risorse da devolvere a questi Ministeri e non ci sia attenzione alle vere criticità. Ricorda che, ad oggi, 598.000 studenti tra i 14 e i 18 anni, in base ai dati della CGIA di Mestre, hanno abbandonato precocemente gli studi condannandosi alla marginalità sociale. Sottolinea come sarebbe necessario concentrarsi su queste problematiche piuttosto che sulla riorganizzazione dei ministeri.

La senatrice Sonia FREGOLENT (L-SP-PSd'Az) nell'esprimere una valutazione decisamente negativa sul provvedimento volto soltanto alla ripartizione di « poltrone », rileva come vengano istituiti ben due Ministeri senza che venga stanziato un solo euro in più per la ricerca. Vengono invece aumentati i costi per la riorganizzazione dei Ministeri facendo perdere tempo prezioso anche in considerazione del fatto che siamo già arrivati a metà della Legislatura. Sottolinea come il Governo non investa sulla ricerca mentre questa potrebbe essere un trampolino di lancio per il Paese e soprattutto per trattenere i ricercatori che invece si vedono costretti a emigrare. Allo stesso stigmatizza la mancanza nel provvedimento di norme sull'istruzione e sottolinea come il nostro Paese si collochi ormai agli ultimi posti in Europa per l'attenzione a questi temi.

Dario BOND (FI) giudica positiva l'idea di istituire due ministeri ma ritiene che sarebbe opportuno capire quali siano i veri contenuti connessi a questa scelta. Chiede pertanto di poter audire i due ministri per capire se intendono riempire di contenuti il loro ruolo o se si tratti soltanto di una spartizione di potere.

Emanuela CORDA, *presidente*, si riserva di valutare l'opportunità di audire i due

ministri alla luce dell'ambito di competenza della Commissione.

Elisa TRIPODI (M5S) *relatrice* formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva la proposta di parere.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo.

S. 727.

(Parere alla 8^a Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Bernardo MARINO (M5S), *relatore*, nell'illustrare il contenuto del provvedimento che si compone di un solo articolo, ricorda che il comma 1 reca una delega al Governo al fine di adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo, anche mediante la redazione di testi unici.

Il comma 2 contiene i principi e i criteri direttivi in base ai quali devono essere adottati i decreti legislativi previsti dal comma 1; tra questi, segnala la ridefinizione della classificazione degli aeroporti nazionali, regionali e locali; la previsione di incentivi per la creazione di sistemi aeroportuali coordinati; la previsione di criteri per il riordino dell'assetto amministrativo e organizzativo dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e per la distribuzione delle competenze tra l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti; la previsione del riordino delle disposizioni contenute nel codice della navigazione in relazione alle procedure di registrazione e cancellazione degli aeromobili dal Registro nazionale aeronautico; la ridefinizione del sistema sanzionatorio riguardante l'irrogazione e la riscossione

degli incentivi; la ridefinizione del sistema delle concessioni aeroportuali, del sistema di tariffazione e dei diritti aeroportuali; il rafforzamento di sistemi di controllo per il contrasto del precariato e per la salute dei lavoratori del settore; il rafforzamento della tutela degli utenti.

Il comma 3 dispone che i decreti legislativi previsti dal comma 1 provvedano anche alla semplificazione normativa delle materie trattate dal provvedimento e reca, a tale riguardo, specifici criteri e principi direttivi.

Il comma 4 dispone in merito al procedimento di adozione dei decreti legislativi prevedendo che i decreti legislativi previsti dal comma 1 siano adottati su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, che deve essere reso entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascun decreto, e del parere della Conferenza unificata.

Il comma 5 prevede che un atto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti individui forme di consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, ai fini della predisposizione dei decreti legislativi previsti dal comma 1.

Il comma 6 dispone che il Governo trasmetta alle Camere, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, gli schemi dei decreti legislativi previsti dal comma 1, insieme all'analisi tecnico-normativa (ATN) e all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e alla relazione tecnica, per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, ciascuna delle quali esprimerà il parere entro trenta giorni dall'assegnazione degli schemi. Inoltre, stabilisce che il Governo, tenuto conto di tutti i pareri, entro 45 giorni dalla data di espressione del parere delle Commissioni parlamentari, ritrasmetta alle Camere i testi con eventuali osservazioni e modificazioni per il parere definitivo, da esprimere entro venti giorni dalla data della nuova asse-

gnazione; decorso inutilmente tale termine, il Governo può comunque adottare i relativi decreti legislativi.

Il comma 7 reca disposizioni di carattere finanziario, disponendo che dall'attuazione delle deleghe contenute nel provvedimento non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi siano emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, compresa la legge di bilancio, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Il comma 8 prevede che, entro due anni dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi previsti dal comma 1, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, il Governo possa adottare disposizioni integrative o correttive, sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Con riferimento all'ambito di competenza della Commissione, segnala preliminarmente che il provvedimento appare insistere su un intreccio di competenze riconducibili, da un lato, alla materia di competenza esclusiva statale « tutela della concorrenza » (articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione) e, dall'altro, alle materie di competenza concorrente, « porti e aeroporti civili » e « governo del territorio » (articolo 117, terzo comma, della Costituzione). Risultano in particolare riconducibili alla tutela della concorrenza i principi di delega attinenti alla distribuzione delle competenze tra ENAC e Autorità di regolazione dei trasporti, con particolare riguardo all'accesso alle infrastrutture e ai servizi accessori (articolo, comma 2, lettera *d*); al riordino delle concessioni aeroportuali (lettera *h*), alla definizione del sistema di tariffazione (lettera *m*); alla razionalizzazione dei diritti aeroportuali (lettera *o*). Rileva come emerga chiaramente, per il resto del prov-

vedimento, la competenza concorrente in materia di « porti e aeroporti civili » e « governo del territorio ».

Sottolinea come assuma pertanto rilievo la questione se, per l'adozione dei decreti legislativi sia sufficiente il previsto parere (articolo 1, comma 4) della Conferenza unificata ovvero sia preferibile ricorrere a un'intesa.

Al riguardo rileva che la giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 7 del 2016) appare orientata a risolvere la questione nel senso che la previsione di un parere rappresenti la forma più idonea di coinvolgimento regionale in presenza del concorso tra competenze esclusive statali e competenze regionali, laddove l'intesa è da preferirsi in caso di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale.

Conclude quindi che il provvedimento non appare presentare profili problematici per quello che attiene l'ambito di competenza della Commissione e formula pertanto una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere.

DL 162/2019: Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica.

C. 2325 Governo.

(Parere alle Commissioni I e V della Camera).

(*Seguito esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 15 gennaio 2020.

La senatrice Rosa Silvana ABATE (M5S), *relatrice*, ritiene opportuno rinviare l'espressione del parere, al fine di approfondire ulteriormente i numerosi profili d'interesse del provvedimento; al riguardo, invita i componenti della Commissione a sottoporle eventuali osservazioni in modo

da poter giungere all'elaborazione di un parere condiviso.

La senatrice Sonia FREGOLENT (L-SP-PSd'Az) evidenzia alcuni aspetti a suo avviso critici per le competenze della Commissione. All'articolo 6, comma 4 si proroga il termine per alcuni pagamenti in materia di edilizia scolastica da parte degli enti locali e all'articolo 7, comma 2, viene consentita la disapplicazione delle norme limitative delle assunzioni di personale in favore del solo comune di Matera. Evidenzia come a fronte della richiesta agli enti locali di rigorosa puntualità per numerosi adempimenti e all'indisponibilità del Governo e della maggioranza, nell'iter della legge di bilancio, ad accogliere emendamenti volti a consentire l'assunzione di personale negli enti locali, ora si prevedono deroghe per alcuni specifici comuni. Segnala sul punto che molti altri comuni lamentano una carenza di personale: ad esempio in Veneto, regione in cui il rapporto tra personale degli enti locali e popolazione è già al di sotto della media nazionale, la provincia di Treviso vede questo rapporto al di sotto della stessa media regionale.

È quindi evidente la mancanza di una visione di insieme e la coerenza perché mentre si pretende la puntualità nell'esecuzione degli appalti si prorogano le scadenze per i pagamenti. Chiede alla relatrice di farsi portavoce del problema della carenza di personale degli enti locali e del problema dei segretari comunali. A quest'ultimo riguardo, segnala che i sindaci, specialmente nei piccoli comuni, hanno necessità di essere affiancati da personale qualificato che possa fornire loro adeguata consulenza giuridica.

La senatrice Roberta TOFFANIN (FI-BP-UDC) nel condividere quanto dichiarato dalla collega Fregolent, sottolinea come nell'iter del disegno di legge di bilancio non siano stati accolti gli emendamenti che intendevano favorire l'assunzione di personale negli enti locali mentre si è invece provveduto alla stabilizzazione di 6.500 lavoratori socialmente utili in

Calabria, Campania e Sardegna poiché non è stato possibile dirottarli verso il lavoro privato. In questo modo non viene efficientata la pubblica amministrazione.

Su un piano più generale, sottolinea poi come il decreto proroga termini sia fermo alla Camera a causa dei contrasti interni alla maggioranza ed esorta ad accelerare i lavori per non trovarsi, ancora una volta, di fronte a uno svilimento della discussione parlamentare con l'esame del provvedimento in un solo ramo del Parlamento, come d'altra parte è accaduto con la legge di bilancio.

La senatrice Rosa Silvana ABATE (M5S), *relatrice* nel rammaricarsi del fatto che il suo desiderio di lavorare in armonia con tutta la Commissione sia stato così malamente interpretato, dichiara con forza che dietro la sua richiesta di rinvio non c'è alcuna questione politica. Invita la collega a riflettere meglio per comprendere quale sia lo spirito della sua richiesta di rinvio.

Il deputato Dario BOND (FI) evidenzia, con riferimento all'articolo 23 del provvedimento, volto ad ampliare la dotazione organica della Corte dei conti, la richiesta da parte degli enti locali di avere più presenza di rappresentanti nella sezione di controllo della Corte. Auspica che l'espressione del parere sul provvedimento possa essere un'occasione – pur rimanendo nelle limitate competenze della Commissione – per far giungere un messaggio in tal senso e avviare una riflessione sulla rappresentanza degli enti locali nelle sezioni di controllo. Reputa infatti essenziale la collaborazione tra controllori e controllati per evitare lungaggini nel procedimento. Se le sezioni di controllo fossero più consapevoli delle esigenze degli enti locali e potessero avere accesso a più dati si potrebbero evitare molti procedimenti.

Chiede poi dei chiarimenti sull'articolo 30, volto a dare attuazione alla clausola del 34 per cento per le regioni del Mezzogiorno, dichiarando che il testo, pur essendo ben scritto potrebbe essere scritto meglio. Reputa infine necessario un approfondimento sull'articolo 18 che reca

misure per il ricambio generazionale e la funzionalità della pubblica amministrazione nei piccoli comuni.

Sono dunque numerosi i temi che riguardano la vita degli enti locali e che devono essere affrontati dalla Commissione.

La senatrice Tiziana Carmela Rosaria DRAGO (M5S) con riferimento alla questione del personale, fa presente che la « quota 100 » ha contribuito a svuotare alcune strutture e che, tuttavia, si potrebbe procedere a reclutamento di personale anche all'interno delle stesse strutture attraverso il meccanismo della stabilizzazione.

La senatrice Roberta TOFFANIN (FI-BP-UDC) chiarisce che con la sua dichiarazione non intendeva assolutamente esprimere disapprovazione per la disponibilità della collega Abate, che invece valuta molto apprezzabile, ma soltanto sottolineare come l'iter del provvedimento appaia bloccato nelle Commissioni di merito.

La senatrice Erica RIVOLTA (L-SP-PSd'Az) ritiene evidente la difficoltà della maggioranza a trovare un'intesa sulle modifiche ed integrazioni da apportare nel corso dell'esame parlamentare al provvedimento. Ciò d'altra parte avviene non solo per il provvedimento in discussione ma per tutti i provvedimenti all'esame del Parlamento.

Il senatore Daniele MANCA (PD) nel dichiarare che non c'è alcun problema interno alla maggioranza sul provvedimento, segnala tuttavia la complessità del testo, nel quale sono confluiti numerosi temi che non è stato possibile affrontare nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio. Al tempo stesso, ritiene non è possibile « caricare » su questo provvedimento ulteriori argomenti che nulla hanno a che vedere con la proroga dei termini, come, ad esempio, la questione dei segretari comunali. Nel ricordare che il tema è in discussione ormai da molti anni trova interessante osservare come, oggi, la Lega

riprenda il tema dei segretari comunali pensando di risolvere il problema assegnando un segretario ad ogni comune. Ricorda come, tuttavia, oggi, con la gestione associata degli enti locali sia possibile lavorare in maniera diversa e come, dunque sia piuttosto necessario definire, nell'ambito di una riflessione organica, ambiti territoriali ottimali nei quali inserire queste figure. Nell'esprimere quindi apprezzamento per l'approccio della relatrice volto all'approfondimento dei temi che riguardano la Commissione, si dichiara favorevole ad avviare una riflessione sulla questione delle dotazioni organiche degli enti locali ma ribadisce che non tutte le questioni possono essere affrontate in questo provvedimento.

La senatrice Sonia FREGOLENT (L-SP-PSd'Az) sottolinea che il collega Manca, con il suo intervento, ha ammesso che, da un lato, quello all'esame è un provvedimento *omnibus* e, dall'altro lato, che in questo *omnibus* possono rientrare solo le questioni che stanno a cuore alla maggioranza. Con riferimento al proprio precedente intervento chiarisce che intendeva sottolineare le difficoltà degli enti locali di piccole dimensioni dove, in ogni caso, gli adempimenti burocratici sono significativi e che non ritiene affatto necessaria l'assunzione di un segretario comunale per ogni comune. Ribadisce che molti piccoli comuni hanno problemi di personale, sono sotto organico e si trovano nell'impossibilità di stabilizzare il personale o di recuperarlo con altri mezzi.

Il deputato Roberto PELLA (FI) chiede alla relatrice di focalizzare la propria attenzione sugli emendamenti da lui stesso sottoscritti, che recepiscono indicazioni fornite dall'Anci, dall'Upi e dalla Conferenza delle regioni nel corso della loro audizione presso la Commissione di merito e che riguardano temi trasversali condivisi da molti amministratori locali. Sottolinea, insieme, il tema dell'articolo 23 già richiamato dal collega Bond e ribadi-

sce l'importanza che la Commissione parlamentare per le questioni regionali dia un forte segnale su tali temi.

Emanuela CORDA, *presidente*, non essendoci altre richieste di intervento, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.15.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 29 gennaio 2020.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.15 alle 9.20.

ALLEGATO 1

Decreto-legge n. 1 del 2020 (Istituzione dei ministeri dell'istruzione e dell'università) (S. 1664 Governo).

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per i profili di competenza, il disegno di legge S. 1664 di conversione del decreto-legge n. 1 del 2020, recante disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca;

rilevato che il provvedimento appare riconducibile alla materia « ordinamento e

organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali » di esclusiva competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

Disegno di legge S. 727. Delega per il trasporto aereo.**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge S. 727, recante delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo;

rilevato che:

il provvedimento appare insistere su intreccio di competenze, riconducibili, da un lato, alla materia di esclusiva legislazione statale « tutela della concorrenza » (articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione) e, dall'altro lato, alle materie di competenza concorrente, « porti e aeroporti civili » e « governo del territorio » (articolo 117, terzo comma, della Costituzione);

il provvedimento prevede, all'articolo 1, comma 4, il parere della Conferenza unificata ai fini dell'adozione dei decreti legislativi; tale disposizione appare coerente con la giurisprudenza della Corte costituzionale che, nell'imporre alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, ha ritenuto necessario ed al contempo sufficiente, rispetto a discipline statali caratterizzate da una analoga concorrenza di competenze (concorrenza, porti e aeroporti civili e governo del territorio), lo strumento del parere (si vedano le sentenze nn. 51/2008 e 7/2016),

esprime

PARERE FAVOREVOLE.