



Riordino ministeri

D.L. 104/2019 / A.C. 2242

Dossier n° 47 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
12 novembre 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2242
D.L.	104/2019
Titolo:	Disposizioni urgenti per il trasferimento di funzioni e per la riorganizzazione dei Ministeri per i beni e le attività culturali, delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, dello sviluppo economico, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché per la rimodulazione degli stanziamenti per la revisione dei ruoli e delle carriere e per i compensi per lavoro straordinario delle Forze di polizia e delle Forze armate e per la continuità delle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	13
testo originario:	8
testo approvato dal Senato:	13
Date:	
emanazione:	21 settembre 2019
pubblicazione in G.U.:	21 settembre 2019
approvazione del Senato:	6 novembre 2019
presentazione:	21 settembre 2019
assegnazione:	23 settembre 2019
scadenza:	20 novembre 2019
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge, in origine composto di 8 articoli, dopo l'approvazione presso il Senato si compone di **13 articoli**.

L'**articolo 1** ritrasferisce al Ministero dei beni e delle attività culturali (MIBAC) le funzioni in materia di turismo attualmente esercitate dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAFT).

L'**articolo 1-bis** autorizza il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT) ad assumere a tempo indeterminato 150 unità di personale non dirigenziale appartenente all'area II, individuato mediante apposita procedura selettiva.

L'**articolo 1-ter** reca diverse disposizioni finalizzate a migliorare la fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura. In dettaglio, il **comma 1** consente al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT) di avvalersi della società Ales (Arte, lavoro e servizi) s.p.a. per lo svolgimento delle attività di accoglienza e vigilanza (si tratta, in sostanza, dei custodi) nei musei, nei parchi archeologici statali e negli altri istituti e luoghi della cultura, previa verifica dell'impossibilità di utilizzare il proprio personale dipendente; il **comma 3** apporta una modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al [d. lgs. 42/2004](#), per quanto riguarda l'utilizzo dei proventi derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso agli istituti ed ai luoghi appartenenti o in consegna allo Stato; il **comma 4** detta una ulteriore finalizzazione delle risorse derivanti dalla vendita dei biglietti, in favore degli Istituti e dei Musei dotati di autonomia speciale, al fine di migliorarne la fruibilità e la valorizzazione.

L'**articolo 1-quater** modifica il decreto-legge n. 50 del 217, riguardo alla figura del Commissario per le finali di Coppa del mondo e per i Campionati mondiali di sci alpino.

L'**articolo 2** dispone il trasferimento al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) delle funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) in materia di definizione

delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese.

L'**articolo 3** provvede alla rimodulazione degli stanziamenti per la revisione dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate.

L'**articolo 3-bis** incrementa il fondo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, di cui all'articolo 35 del decreto-legge n. 113/2018.

L'**articolo 3-ter** sostituisce le tabelle B e C allegate al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, recante l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; in particolare, la tabella B stabilisce la qualificazione e gli incarichi di funzione dei dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché la determinazione numerica dei relativi posti in dotazione organica; la tabella C dispone la misura dello stipendio tabellare, delle indennità di rischio e mensile, dell'assegno di specificità, per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'**articolo 4** istituisce, fino al 31 dicembre 2020, la struttura tecnica per il controllo interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con una dotazione di 15 unità di personale, sotto il controllo diretto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

L'**articolo 5** novella l'articolo 37 del decreto legislativo numero 300 del 1999, riscrivendo interamente il comma 1 di tale norma in materia di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Viene previsto che il Ministero dell'ambiente si articoli in dipartimenti, disciplinati ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 300 medesimo, in numero non superiore a due, in riferimento alle aree funzionali definite all'articolo 35 dello stesso decreto legislativo n. 300.

L'**articolo 6** dispone in materia di dotazione organica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. A tal fine novella l'articolo 1, comma 345, della [L. 145/2018](#) (legge di bilancio 2019), il quale aveva disposto l'incremento della dotazione organica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di due posti di livello dirigenziale generale.

L'**articolo 7** stabilisce la proroga delle funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, per il Presidente e i componenti del Consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni fino all'insediamento del nuovo Consiglio, e comunque fino a non oltre il 31 dicembre 2019.

L'**articolo 8** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegate

Il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, 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 dell'AIR ai sensi dell'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, prevede, all'articolo 7, 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.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni e limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente

Il decreto-legge, originariamente composto da 8 articoli, ripartiti in 38 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 13 articoli complessivi, suddivisi in 60 commi, ai quali vanno aggiunte due estese tabelle, concernenti la dotazione organica dei dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed il trattamento economico del personale del medesimo Corpo, anch'esse inserite nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento; le finalità del provvedimento sono puntualmente indicate nel preambolo dell'atto originario - sia per quanto concerne le amministrazioni interessate sia per quanto riguarda gli ambiti materiali coinvolti, fatta eccezione per i contenuti di cui all'articolo 6, recante interventi urgenti sull'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, non contemplati neanche nel titolo dell'atto - e rispondono all'esigenza di riorganizzare funzioni e competenze di alcuni Ministeri, in coincidenza con l'insediamento del nuovo Governo, e di procedere ad una rimodulazione degli stanziamenti per la revisione dei ruoli e delle carriere e per i compensi per lavoro straordinario delle Forze di polizia e delle Forze armate nonché alla proroga delle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

Al riguardo, potrebbe essere meritevole di approfondimento, sotto il profilo della riconducibilità alle finalità del provvedimento e al contenuto del testo originario, la disposizione di cui all'articolo 1-quater concernente il Commissario straordinario per le finali di coppa del mondo e dei campionati mondiali di sci alpino.

Con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che dei 60 commi 9 rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; si tratta in particolare di 6 DPCM, 2 modifiche di statuti e 1 decreto ministeriale; due commi prevedono un'entrata in vigore differita al 1° gennaio 2020.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 2, comma 3, e l'articolo 4, comma 5 prevedono – peraltro in continuità con consistenti precedenti - l'adozione di DPCM su proposta di singoli ministri e di concerto con ulteriori ministri;

Al riguardo, si ricorda che il Comitato ha in più occasioni ribadito (si veda da ultimo il parere reso nella seduta dell'11 giugno 2019 sul disegno di legge C. 1898 di conversione del decreto-legge n. 32/2019, cd. "DL sbloccacantieri") 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 tempistica delle procedure per l'adozione di norme regolamentari.

Alcune disposizioni, mediante richiamo della procedura di cui all'articolo 4-bis del decreto-legge n. 86 del 2018, prevedono la possibilità di adottare, entro una certa data, 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 DPR, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia; la disposizione alla quale si rinvia non prevede invece il parere delle Commissioni parlamentari competenti e rende facoltativa la previsione del parere del Consiglio di Stato; il ricorso a DPCM di riorganizzazione è in particolare previsto agli articoli 1, comma 4 (riordino dell'organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo), 2, comma 16 (modifiche all'organizzazione del Ministero dello sviluppo economico), nonché all'articolo 5, comma 2 (riordino dell'organizzazione del Ministero dell'ambiente) e 6, comma 1, lettera b) (adeguamento dell'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca).

Al riguardo si ricorda che nel parere reso nella seduta del 2 agosto 2018 sul disegno di legge C. 1041 di conversione del decreto-legge n. 86/2018 in materia di riorganizzazione dei ministeri 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.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il comma 7 dell'articolo 1 che lascia al Governo la possibilità di scegliere se procedere alle variazioni di bilancio conseguenti al passaggio di funzioni dal Ministero delle politiche agricole al Ministero dei beni

culturali con la legge di bilancio di previsione per il 2020 "ovvero con successivo decreto del Ministero dell'economia".

Al riguardo appare meritevole di approfondimento la formulazione della disposizione e la sua effettiva coerenza, dal momento che si lascia una libertà di opzione al governo.

i commi 7 e 9 dell'articolo 2 disciplinano procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più Ministeri, utilizzando il termine "d'intesa".

Al riguardo, si ricorda che il paragrafo 4, lettera p), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base al quale 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);

Al comma 2 dell'articolo 4 –relativo all'istituzione di una struttura di tecnica per il controllo interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – andrebbe chiarito il richiamo all'articolo 30 del decreto legislativo n. 150/2009 in materia di istituzione degli organismi indipendenti di valutazione della performance, poiché tale articolo prevede norme transitorie ed abrogative che hanno già esaurito i loro effetti.