Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri
D.L. 173/2022 / A.C. 547

Dossier n° 1 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 24 novembre 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	547
D.L.	173/2022
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	15
testo originario:	15
Date:	
emanazione:	11 novembre 2022
pubblicazione in G.U.:	11 novembre 2022
presentazione:	11 novembre 2022
assegnazione:	11 novembre 2022
scadenza:	10 gennaio 2023
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il disegno di legge di conversione del DL n. 173/2022 è stato presentato alla Camera dei Deputati; consta di **15 articoli**, suddivisi in **40 commi**.

L'**articolo 1**, fermo restando il numero complessivo di dicasteri pari a 15, modifica la denominazione di 5 di essi come segue: il Ministero dello sviluppo economico in **Ministero delle imprese e del *made in Italy***; il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in **Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste**; Ministero della transizione ecologica in **Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica**; il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili riassume la denominazione di **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** precedente al riordino dei ministeri operata con il DL 22/2021; il Ministero dell'istruzione in **Ministero dell'istruzione e del merito**.

L'**articolo 2** ridenomina il Ministero dello sviluppo economico in **Ministero delle imprese e del *made in Italy*** (**comma 1**), apportando i conseguenti adeguamenti testuali nel d.lgs. n. 300/1999 (**comma 2, lett. *a)*, *b)* n. 1 e 2), *c)*, *d)* ed *e)***). Quanto alle attribuzioni, queste vengono integrate con la previsione che il Ministero contribuisce a **definire le strategie e gli indirizzi** per la valorizzazione, la **tutela e la promozione del *made in Italy*** in Italia e nel mondo, **ferme** restando le **competenze** degli altri dicasteri interessati (Ministero affari esteri e cooperazione internazionale, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e foreste e Ministero del turismo) (**comma 2, lett. *b)*, n. 3) e 4)**). L'articolo interviene, poi, sulla disciplina del Comitato interministeriale per la transizione digitale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di prevedere che lo stesso sia presieduto, in alternativa al Presidente del Consiglio, **dalla Autorità delegata** (anziché dal Ministro) **per l'innovazione tecnologica e** la **transizione digitale**, ove nominata (**comma 3**). L'articolo prevede, infine, una clausola di chiusura, per cui **le nuove denominazioni** Ministro e/o Ministero delle imprese e del *made in Italy* **sostituiscono, a ogni effetto** e ovunque presenti, **le pregresse** denominazioni Ministro e/o Ministero dello sviluppo economico (**comma 4**).

L'**articolo 3 modifica la denominazione** del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in **Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste** (**comma 1**), apportando i conseguenti adeguamenti testuali al d.lgs. n. 300 del 1999 (**comma 2, lett. *a)* n. 1, 2 e 3 e lett. *b)***). Quanto alle **attribuzioni**, si prevede che il Ministero eserciti le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in

materia di **tutela della sovranità alimentare** garantendo la sicurezza delle scorte e degli approvvigionamenti alimentari**, il sostegno della filiera agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura, il coordinamento delle politiche di gestione delle risorse ittiche marine, la produzione di cibo di qualità, la cura e la valorizzazione delle aree e degli ambienti rurali, la promozione delle produzioni agroalimentari nazionali sui mercati internazionali** (**comma 2, lett. a*)*, n. 3)**. La disposizione stabilisce, infine, una clausola di chiusura, in base alla quale le nuove denominazioni di Ministro e/o Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste sostituiscono, a ogni effetto e ovunque presenti, le denominazioni di Ministro e/o Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (**comma 3**).

L'articolo 4 ridenomina il Ministero della transizione ecologica in **Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.** Il **comma 2**, in linea con la richiamata denominazione, apporta una serie di modifiche di coordinamento normativo con particolare riguardo al decreto legislativo n. 300 del 2009. In particolare viene integrata la lettera *b)* del comma 2 dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 300 del 1999 nell'ottica di richiamare espressamente la generale competenza del Ministero stesso in materia di **sicurezza energetica**. **individuazione e attuazione delle misure atte a garantire la sicurezza, la flessibilità e la continuità degli approvvigionamenti di energia.** Il **comma 3**, da ultimo, prevede che le denominazioni "Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e "Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica" sostituiscono rispettivamente - ovunque ricorrano - le denominazioni di "Ministro della transizione ecologica" e "Ministero della transizione ecologica".

L'**articolo 5** modifica la denominazione del **Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili**, ripristinando la precedente: "**Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**". Il **comma 2** dispone, conseguentemente, che le nuove denominazioni «Ministro delle infrastrutture e dei trasporti» e «Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» sostituiscano, a ogni effetto e ovunque presenti, rispettivamente, le denominazioni «Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili» e «Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili».

L'**articolo 6** modifica la denominazione del **«Ministero dell'istruzione»** in **«Ministero dell'istruzione e del merito».** Assieme ad alcune modifiche di coordinamento, la disposizione interviene innanzitutto sulle **funzioni** del dicastero, inserendo la **promozione e valorizzazione del merito** nell'ambito dei servizi educativi e delle finalità delle esperienze formative. Sotto il **profilo organizzativo** poi – con una novella priva di portata innovativa che si limita a recepire quanto già previsto dal D.L. 77/2021 – **viene portato da 25 a 28 il numero delle posizioni di livello dirigenziale generale** presenti nell'ordinamento del Ministero. Il **comma 3** reca una **clausola generale di sostituzione**, ovunque ricorrano e a ogni effetto, delle precedenti denominazioni «Ministro dell'istruzione» e «Ministero dell'istruzione» con le nuove denominazioni «Ministro dell'istruzione e del merito» e «Ministero dell'istruzione e del merito».

L'**articolo 7**, **comma 1**, modifica l'articolo 31, comma 1 secondo periodo, del D.L. n. 36 del 2022 (L. n. 79/2022), il quale prevede la **possibilità di conferire incarichi dirigenziali**, **anche in deroga** ai relativi limiti percentuali vigenti nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, per lo svolgimento delle funzioni attribuite alla **struttura per le politiche spaziali e aerospaziali**, ivi incardinata. Con la modifica in esame, la possibilità di conferimento di incarichi dirigenziali in deroga, originariamente consentita in sede di prima applicazione, è ora consentita **fino al 31 dicembre 2026.** Il **comma 2**, stabilisce che il **Servizio centrale per il PNRR** opera **a supporto** delle funzioni e delle attività attribuite all'**Autorità delegata in materia di PNRR**, ove nominata. Il Governo in carica ha attribuito la delega per il PNRR al Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'**articolo 8** ricomprende - tra le funzioni di governo esercitabili dall'**Autorità delegata in materia in informazione per la sicurezza** - le funzioni di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di Segretario del medesimo Consiglio.

L'**articolo 9 istituisce il Comitato interministeriale per il *made in Italy* nel mondo** (**CIMIM**), con il compito di **indirizzare** e **coordinare** le strategie in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane, al fine di valorizzare il *made in Italy* nel mondo. Il CIMIM è composto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro delle imprese e del *made in Italy*, che lo co-presiedono, e dai Ministri dell'economia e delle finanze, dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del turismo. Il **comma 2** integra l'articolo 2, comma 1 della legge n. 100/1990, istitutiva della Società SIMEST S.p.A. Il **comma 3**, infine, interviene sull'articolo 3, comma 2, lettera *e)*, del decreto legge n. 23 del 2020 (L. n. 40/2020), disponendo che **SACE S.p.A.** consulti preventivamente - oltre che il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - anche il **Ministero delle imprese e del *made in Italy*** in ordine alle **decisioni aziendali** rilevanti ai fini dell'efficace attuazione delle **misure di sostegno** all'**internazionalizzazione delle imprese**, con particolare riferimento alle decisioni relative all'assunzione di impegni e al recupero dei crediti.

L'**articolo 10 amplia l'ambito di applicazione del potere sostitutivo del Ministero delle imprese e del *made in Italy*** stabilito dall'articolo 30 del decreto legge n. 50 del 2022, **riducendo da 50 a 25 milioni di euro** il valore soglia entro il quale gli investimenti per il sistema produttivo nazionale ne risultano ricompresi, specificando che gli stessi devono essere caratterizzati da significative ricadute occupazionali. Ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo, viene inoltre istituita una **struttura di supporto e tutela dei diritti delle imprese presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy***, destinata a raccoglie le segnalazioni da parte delle imprese; individuare iniziative idonee a superare eventuali ritardi ovvero a rimuovere eventuali ostacoli alla conclusione del procedimento; assegnare, in caso di inerzia dell'amministrazione competente, un termine (alla stessa) entro cui provvedere; trasmettere, in caso di ulteriore inerzia, la proposta di provvedimento al dirigente responsabile per l'esercizio del potere sostitutivo.

L'**articolo 11** apporta una serie di modifiche alla disciplina del **Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE)** recata dall'art. 57-*bis* del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006), nonché alla denominazione e ai contenuti del **Piano per la transizione ecologica**. Le principali modifiche sono finalizzate al coinvolgimento, nell'organizzazione del CITE, dell'istituendo Ministero delle imprese e del *made in Italy* - tenuto conto dei riflessi, sul settore produttivo, della transizione ecologica e dell'attuale contesto di crisi energetica - nonché all'inserimento delle materie energetiche tra quelle che devono essere coordinate dal Piano per la transizione ecologica.

L'**articolo 12** disciplina gli interventi in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di **politiche del mare** e l'istituzione del **Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM).**

L'**articolo 13** stabilisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto e **fino al 30 giugno 2023** i **regolamenti di organizzazione dei ministeri** sono adottati **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, anche alla luce della riserva di legge relativa in materia dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione.

L'**articolo 14** reca la clausola di **neutralità finanziaria del provvedimento**, prevedendo che esso non debba comportare costi aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 15** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*

Specificità ed omogeneità delle disposizioni ed altri requisiti previsti dalla legislazione vigente

Il decreto-legge appare riconducibile alla **finalità principale**, enunciata nel preambolo, di procedere ad un complessivo riordino delle funzioni e delle competenze attribuiti ai ministeri, in coincidenza con l'avvio dell'attività del nuovo Governo e in coerenza con numerosi precedenti (si vedano da ultimo i decreti-legge n. 22 del 2021, n. 104 del 2019 e n. 86 del 2018); ciò premesso, *si valuti l'opportunità di approfondire* la riconducibilità alla finalità sopra indicata dell'art. 10, comma 1, nella parte in cui riduce da 50 a 25 milioni di euro il valore soglia entro il quale può trovare applicazione il potere sostitutivo del Ministero delle imprese e del *made in Italy* riferito agli investimenti per il sistema produttivo nazionale;

Per quanto attiene al rispetto **dell'immediata applicazione** delle misure contenute nel decreto-legge, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 40 commi del provvedimento 2 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si prevede, in particolare, l'adozione di 2 DPCM.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 13 prevede che, al fine di semplificare e accelerare le procedure per la riorganizzazione di tutti i Ministeri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, i **nuovi regolamenti di organizzazione dei Ministeri siano adottati con DPCM**, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei Ministri e una volta acquisito il

parere del Consiglio di Stato, 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 infatti 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 per materia; si deroga inoltre, sempre implicitamente, all'articolo 1 della legge n. 13 del 1991 che prevede che tutti gli atti per i quali sia avvenuta una deliberazione del Consiglio dei ministri sono adottati con DPR; *in proposito si ricorda che in precedenti analoghe occasioni il Comitato ha 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, fonte che nel nostro ordinamento rimane atipica, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto* (con riferimento alla XVIII legislatura si vedano il parere del 2 agosto 2018 sul decreto-legge n. 86/2018, il parere del 12 novembre 2019 sul decreto-legge n. 104/2019, il parere del 4 marzo 2020 sul decreto-legge n. 1/2020 e il parere del 10 marzo 2021 sul decreto-legge n. 22/2021)

Sul punto, si ritiene utile ricordare anche che il **Consiglio di Stato**, con parere n. 1375 del 20 luglio 2021 reso sullo schema di DPR recante modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici centrali del Ministero dell'interno, ha messo in evidenza le difficoltà derivanti dalla concatenazione di due diverse fonti di regolazione nella materia dell'organizzazione dei Ministeri quali il regolamento governativo emanato con DPR secondo lo schema ordinario e il DPCM di organizzazione, utilizzato in via eccezionale e provvisoria; il Consiglio di Stato, ricordando che la semplificazione dell'ordinamento passa anche attraverso la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l'intervento normativo di volta in volta interessato, auspicava l'avvio di una riflessione sistemica e generale per favorire un atteggiamento uniforme sulla questione per tutti i Ministeri;

Sempre con riguardo all'articolo 13 si mette altresì in evidenza che, diversamente da quanto previsto dall'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, per i DPCM in questione **non è previsto il parere delle Commissioni parlamentari**, quando invece, è esplicitamente richiesto il parere del Consiglio di Stato e, in virtù dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, rimane fermo il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti (tale disposizione prevede infatti che il controllo preventivo di legittimità si eserciti sui provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri, come appunto sono i DPCM in questione).

Infine, dal combinato disposto della lettera c), del comma 2 dell'art. 6, che conferma l'innalzamento da 25 a 28 del numero delle posizioni di livello dirigenziale del Ministero dell'istruzione e del merito, già stabilito dall'articolo 64 del decreto-legge n. 77 del 2021, e del menzionato articolo 13, deriva **l'abrogazione, in forma tacita**, dell'art. 64, comma 6-sexies, del D.L. 77/2021, che, nell'istituire le tre nuove posizioni dirigenziali di livello generale, disponeva che al conseguente adeguamento organizzativo del Ministero si provvedesse mediante un DPR emanato ai sensi dell'art.17, comma 4-bis, della L. 400/1988; *in proposito si ricorda che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 raccomanda, al paragrafo 3, di evitare forme di abrogazione tacite o implicite, dovendo essere oggetto di espressa indicazione le disposizioni abrogate in quanto incompatibili con la disciplina sopravvenuta.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 7, comma 2, attraverso l'inserimento di un nuovo periodo all'interno dell'articolo 6, comma 1, del decreto-legge n. 77 del 2021, prevede che il **Servizio centrale per il PNRR,** ufficio centrale di livello dirigenziale generale del Ministero dell'economia "operi a supporto" delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di PNRR (si ricorda che il decreto del Presidente del Consiglio richiamato dal comunicato stampa della riunione del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2022 ha attribuito al Ministro senza portafoglio per le politiche europee "l'incarico per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR"); al riguardo la Relazione illustrativa afferma, con formulazione in parte differente, che il Servizio centrale per il PNRR operi *altresì* a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di PNRR *e al netto* delle attività di rendicontazione e controllo di competenza del Ministero dell'economia finalizzate alle presentazione della domanda di pagamento semestrale alla Commissione europea, di cui il medesimo Ministero risponde in sede di Consiglio dei ministri economici e finanziari dell'Unione europea; *si valuti quindi l'opportunità di un chiarimento.*

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.