

## 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 del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri. (C. 547 – Governo) (Parere alla Commissione I) (*Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione*) . . . . . 3

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

*Giovedì 24 novembre 2022. – Presidenza del presidente Gianfranco ROTONDI – Interviene il relatore per la I Commissione Alessandro Urzì.*

#### La seduta comincia alle 12.

**Conversione in legge del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri.**

**(C. 547 – Governo).**

(Parere alla Commissione I).

*(Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Gianfranco ROTONDI, *presidente*, rivolti i propri auguri ai componenti del Comitato per l'avvio dei lavori, illustra sinteticamente le competenze di tale organo parlamentare, istituito dalla Camera nel 1997.

Ricorda, inoltre, che, ancorché si tratti di un dovere che non ha trovato spesso osservanza nella prassi delle precedenti legislature, alle sedute del Comitato sono tenuti a partecipare, per espressa previsione del Regolamento, il rappresentante

del Governo e il relatore presso le Commissioni di merito sui provvedimenti; in tale ottica, si compiace del positivo inizio dei lavori del Comitato per la partecipazione alla seduta odierna del relatore della Commissione di merito, il collega Urzì.

Richiama poi l'attenzione dei componenti sulla circostanza che, lo scorso luglio, anche il Senato ha proceduto all'istituzione di un Comitato per la legislazione; sul punto, ritiene importante approfondire le modalità atte ad avviare un'utile interlocuzione con tale nuovo organo.

Concede pertanto la parola al relatore per l'illustrazione della proposta di parere.

Bruno TABACCI, *relatore*, nell'illustrare sinteticamente i principali aspetti del provvedimento, si sofferma sui tre aspetti meritevoli a suo giudizio di attenzione e oggetto di rilievi nel parere. In primo luogo, la necessità di precisare meglio, rispetto alla formulazione attuale, quali saranno le relazioni tra il Servizio centrale per il PNRR, struttura del Ministero dell'economia, e il Ministro per gli affari europei. Non si tratta di una questione personale; dichiara anzi sul punto di nutrire stima nei confronti del ministro Fitto; è piuttosto un problema di relazioni istituzionali su un tema assai delicato come l'attuazione del PNRR. In secondo luogo, ritiene necessario fare chiarezza rispetto alle fonti con le quali procedere alla riorganizzazione dei ministeri,

superando la prassi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in deroga alla normativa in materia che prevede invece regolamenti di delegificazione. Infine ritiene opportuno segnalare fin da subito al nuovo governo la necessità di una regolare predisposizione di AIR e ATN.

Formula pertanto la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 547 e rilevato che:

*sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:*

il decreto-legge, composto da 15 articoli, per un totale di 40 commi, 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'articolo 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 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

l'articolo 7, comma 2, attraverso l'insediamento 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 del Ministero dell'economia "operi a supporto" delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di 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 alla 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; al riguardo, si valuti quindi l'opportunità di approfondire la formulazione della disposizione, al fine di chiarire meglio il tipo di relazione che si intende istituire tra il Servizio centrale per il PNRR, ufficio centrale di livello dirigenziale generale del Ministero dell'economia, e il Ministro senza portafoglio per le politiche europee al quale è attribuito, in base al decreto del Presidente del Consiglio richiamato dal comunicato stampa della riunione del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2022, "l'incarico per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR";

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

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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ordinariamente a contenuto politico, 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 del 2018, il parere del 12 novembre 2019 sul decreto-legge n. 104 del 2019, il parere del 4 marzo 2020 sul decreto-legge n. 1 del 2020 e il parere del 10 marzo 2021 sul decreto-legge n. 22 del 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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, per i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 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'articolo 3, comma 1, della legge n. 20 del 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 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in questione);

infine, dal combinato disposto della lettera *c*), comma 2, dell'articolo 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'articolo 64, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 77 del 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'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 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;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), neanche nella forma semplificata consentita per i decreti-legge dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 2017; l'assenza di questa documentazione rende più diffi-

coltosa una valutazione dell'impatto del riassetto dell'organizzazione del governo effettuata con il provvedimento in esame;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 7, comma 2;

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 6, comma 2, lettera c) e dell'articolo 13

il Comitato raccomanda infine:

provveda il Governo a un regolare adempimento degli obblighi in materia di AIR e ATN, alla luce della rilevanza che questa documentazione può assumere in provvedimenti, come quello in esame, di significativo impatto per i cittadini. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Valentina BARZOTTI, intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede al Presidente se

sia consentita, per le sedute del Comitato, la possibilità per i componenti di partecipare con collegamento da remoto; si tratta, infatti, a suo giudizio, di una modalità di partecipazione utile e proficua.

Gianfranco ROTONDI, *presidente*, ricorda che ai deputati è consentita la partecipazione da remoto, in videoconferenza, alle sedute del Comitato secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 4 novembre 2020; pertanto, i componenti del Comitato possono partecipare con collegamento da remoto esclusivamente alle sedute in cui non sono previste deliberazioni. Si tratta però, osserva, di una circostanza assai rara per il Comitato, in quanto l'esame dei provvedimenti si conclude usualmente con la deliberazione del parere.

Valentina BARZOTTI ritiene però che in occasione di eventuali audizioni si possa accedere alla possibilità di collegamento da remoto.

Gianfranco ROTONDI, *presidente*, conferma che in caso di audizioni è possibile la partecipazione a distanza ai lavori.

Bruno TABACCI, *relatore*, rappresenta l'esigenza che la riduzione del numero dei deputati trovi adeguato bilanciamento in una maggiore responsabilizzazione del ruolo di ciascun deputato, chiamato a partecipare personalmente e in presenza alle sedute degli organi di cui è componente.

**La seduta termina alle 12.20.**