



RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO
E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(Relatori PARRINI, MALPEZZI, CERNO E ZANDA)

Comunicata alla Presidenza il 30 luglio 2018

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge 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

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali

dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo

dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

e dal Ministro per la famiglia e le disabilità

di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze

con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti

con il Ministro per la pubblica amministrazione

e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 LUGLIO 2018

ONOREVOLI SENATORI. – La 1^a Commissione ha esaminato il 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.

L'uso dello strumento del decreto ha costretto la Commissione ad esaminare il testo con termini molto brevi, limitando enormemente la possibilità di sviluppare un dibattito approfondito sul senso e la funzionalità delle modifiche proposte. L'istruttoria legislativa in Commissione ne esce così mortificata e fortemente limitata su un oggetto come quello dell'organizzazione e delle attribuzioni dei Ministeri esplicitamente assegnato alla legge dalla Carta costituzionale. Stupisce come le forze politiche dell'attuale maggioranza, che avevano promesso – anche aderendo alla recente riforma del regolamento del Senato – una rinnovata centralità delle attività delle Commissioni, nel quadro di una rinnovata centralità dell'istituzione parlamentare nell'esercizio della funzione legislativa, stiano abusando senza alcun pudore della decretazione d'urgenza in palese violazione del dettato costituzionale. Chi nel recente passato si è ammantato del ruolo di difensore della Costituzione repubblicana, contrastando proposte di revisione che promuovevano una maggiore rapidità del procedimento legislativo, oggi è intento ad affollare i lavori delle Camere di decreti-legge in conversione in spregio alle prerogative delle Camere sulla funzione legislativa. L'attività della Commissione diventa così necessariamente frettolosa e sommaria e co-

stringe l'Aula ad un esame e ad un voto privo di approfondimenti e di quelle valutazioni delle proposte alternative che solo il serio e aperto esame istruttorio dei disegni di legge ordinari può assicurare.

In tale quadro sono emerse, inoltre, rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame, per l'assenza dei requisiti essenziali per l'uso dello strumento del decreto-legge, quei presupposti di necessità ed urgenza indispensabili per il suo legittimo utilizzo. Non è, infatti, sufficiente la mera dichiarazione di necessità ed urgenza per giustificare l'adozione di un decreto-legge se, come nel provvedimento in esame, il contenuto del decreto risulta assolutamente carente dei requisiti prescritti dall'articolo 77 della Costituzione.

Nel decreto in esame non vi è nessun riscontro oggettivo sulla necessità ed urgenza delle disposizioni di cui ai primi tre articoli, che viene solo enunciata. Con riferimento all'articolo 1, il presunto carattere di straordinaria necessità e urgenza del trasferimento al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali delle funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo risiederebbe, secondo quanto si legge nell'analisi tecnico-normativa, «nel favorire un rapido avvio di una politica integrata di valorizzazione del *made in Italy*». Una motivazione del tutto inconsistente che mostra al contrario come il trasferimento avrebbe potuto agevolmente essere contenuto in un disegno di legge ordinario; per quanto riguarda gli articoli 2 e 3 la necessità ed urgenza che dovrebbero giustificare l'inserimento delle norme nel decreto non è in alcun modo mo-

tivata; per quanto riguarda l'articolo 4 i requisiti di necessità e urgenza non sono neanche affermati.

Il riordino delle attribuzioni dei Ministeri non è certo un evento straordinario, tanto che la definizione di tali attribuzioni è riservata alla legge dalla Costituzione all'articolo 95, terzo comma. Risulta chiaro che non vi è qui nessun caso straordinario di necessità e di urgenza, visto che il riordino potrebbe essere avviato in tempi ragionevoli con il normale *iter* legislativo, ma solo la volontà del Governo di espropriare il Parlamento delle sue competenze legislative.

Per quanto riguarda il merito del provvedimento la *ratio* sottesa all'articolo 1, che prevede il trasferimento al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali delle funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo, risulta assolutamente incomprensibile considerato che in questo modo viene meno il legame, fondamentale per il nostro Paese, tra turismo e cultura.

Risulta decisamente poco credibile definire il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali «Ministero del *made in Italy*» come viene fatto nella relazione illustrativa del decreto. Se l'intenzione del Governo era quella di inserire il turismo tra le materie strategiche per lo sviluppo economico del Paese, il Ministero di riferimento sarebbe dovuto essere quello dello sviluppo economico, come conferma l'allocazione della materia del turismo presso le Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica cui fa riferimento lo sviluppo economico. Non a caso una delle nostre proposte, presentata come alternativa a quanto previsto nel decreto, prevedeva il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali in materia di turismo. Infine, il motivo per trasferire la competenza del turismo al Ministero delle politiche agricole alimentari

e forestali non può neanche risiedere nelle personali competenze del Ministro *pro tempore*. Sarebbe del tutto illegittimo decidere le attribuzioni e conseguentemente l'organizzazione di un Ministero e l'allocazione delle risorse dello stesso sulla base delle presunte competenze di un Ministro, nel quadro di una logica meramente spartitoria dei poteri all'interno della composita maggioranza parlamentare. Si auspica, quindi, una ulteriore riflessione sulla questione in esame, al fine di evitare una riorganizzazione che risponde a esigenze politiche, più che all'obiettivo di garantire un ordinato ed efficiente assetto istituzionale.

L'articolo 2 mette mano alle competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Più in particolare, i commi 1 e 2 attribuiscono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, mediante modifiche al decreto-legge n. 136 del 2013, le funzioni attualmente esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di coordinamento e monitoraggio degli interventi di emergenza ambientale, in particolare relativa alla cosiddetta «terra dei fuochi», volti a garantire la sicurezza agroalimentare in Campania, nonché degli interventi di monitoraggio, anche di tipo sanitario, nei medesimi territori della regione Campania interessati dal fenomeno della «terra dei fuochi» e nei comuni di Taranto e Statte, per i quali sono previste analisi sullo stato di salute della popolazione residente.

L'articolo 2, comma 3, attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i compiti in materia di contrasto al dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo e di sviluppo delle infrastrutture idriche esercitati, nel corso della precedente legislatura, mediante un'apposita Struttura di missione, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui restano in ogni caso le funzioni di coordinamento interministeriale.

La soppressione della Struttura di missione sul dissesto idrogeologico e del previsto concerto tra essa e il Ministero dell'ambiente, nonché con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nelle attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie finalizzate alla realizzazione degli interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico, sottrae uno strumento essenziale per la pianificazione unitaria e la gestione degli investimenti finalizzati a tali scopi, nonché a fronteggiare le situazioni di criticità ambientale delle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione, nata proprio per accelerare gli interventi di mitigazione del rischio.

La finalità della Struttura di missione era infatti quella di accelerare l'attuazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico e di sviluppo di infrastrutture idriche, tutti necessari - in particolare in tempo di forti mutamenti climatici, con i conseguenti devastanti eventi meteorologici che hanno colpito più volte e duramente il territorio italiano - alla tutela delle persone e dei beni dai rischi legati al dissesto idrogeologico.

Non si riesce a comprendere dunque la *ratio* di questa soppressione, considerato che si trattava di una Struttura di missione efficiente, capace di effettuare un raccordo ed un coordinamento efficiente tra i diversi enti ed amministrazioni, «vicina» agli amministratori locali, che ha inoltre consentito il controllo sugli interventi svolti in un regime di assoluta trasparenza, nonché di dare una azione di stimolo, monitoraggio e supporto a tutti gli attori pubblici e privati coinvolti. Tale soppressione determinerà la dispersione di importanti competenze acquisite nel corso degli anni e risulta particolarmente preoccupante considerata l'importanza dell'efficienza e della rapidità degli interventi di prevenzione dal rischio idrogeologico.

Con il medesimo articolo 2, comma 3, si stabilisce che gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nelle regioni del

centro-nord previsti dalla legge di bilancio per il 2018 (articolo 1, comma 1074) vengano individuati nell'ambito di un programma nazionale approvato dal CIPE su proposta del Ministero dell'ambiente.

Il comma 4 aggiunge, alle materie di competenza del Ministero dell'ambiente, le politiche di promozione per l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, fatte salve le competenze del Ministero dello sviluppo economico, nonché il coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati.

Appaiono decisamente pericolose, nonché del tutto infruttuose, le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, in materia di accorpamento delle funzioni relative alle persone con disabilità, anche con riferimento alle politiche per l'inclusione scolastica. Si tratta, infatti, di una materia ad oggi afferente alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministro della salute, a quello del lavoro e delle politiche sociali o ancora al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il chiaro intento di avere un approccio integrato, tra i diversi Dicasteri, in una materia di tale sensibilità.

A tale riguardo si avrebbe, quindi, un pericoloso passo indietro rispetto all'impostazione ad oggi seguita, che ha posto al centro dell'attenzione di tutte le politiche statali, non la disabilità come problema, ma la persona come «soggetto» e non «oggetto» di cura. Un passaggio fondamentale che ha segnato un cambiamento culturale straordinario per le persone con disabilità e le loro famiglie. Le disposizioni in oggetto segnerebbero, pertanto, un pericoloso passo indietro, riconsegnando la disabilità alla semplice dimensione patologica. A quanto detto, si aggiunga che a seguito dell'approvazione delle predette disposizioni si verrebbe a determinare un vero e proprio caos normativo, nonché un rallentamento nell'erogazioni di risorse o nell'emanazioni di politiche in una

materia di particolare delicatezza, con l'aggravante che il concerto si avrebbe con un Ministro privo di portafoglio, laddove non anche, nei casi in cui ad operare sia il Dipartimento per le politiche della famiglia, con un organo non retto da un Ministro.

Infine, non può ritenersi condivisibile il riferimento alla famiglia al singolare. Sarebbe infatti più opportuno fare riferimento alla famiglia declinandola al plurale, al fine di ricomprendere i differenti nuclei familiari presenti nella realtà sociale.

Per quanto riguarda l'articolo 4 il decreto prevede la soppressione del Dipartimento istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di svolgere le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo connesse al progetto «Casa Italia», affidando le relative funzioni alla Presidenza del Consiglio. La Struttura di missione «Casa Italia» era stata istituita nel settembre 2016 per dare attuazione al progetto di cura e valorizzazione del patrimonio abitativo del territorio e delle aree urbane, con il compito di definire una *policy* generale di messa in sicurezza del Paese. Non si capisce la *ratio* di questa soppressione considerato che si tratta di una Strut-

tura di missione efficiente, «vicina» agli amministratori locali, che ha consentito il controllo sugli interventi svolti in un regime di assoluta trasparenza; anche in questo caso, è assai evidente il rischio che la dismissione della struttura specificatamente preposta agli interventi sull'edilizia scolastica provochi la dispersione di importanti competenze acquisite nel corso degli anni.

L'articolo 4 prevede inoltre che la parte di risorse del Fondo da ripartire per accelerare le attività di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017, specificatamente destinata al finanziamento delle verifiche di vulnerabilità degli edifici scolastici, confluisce nel Fondo unico per l'edilizia scolastica e può essere utilizzata (esclusivamente) per le verifiche di vulnerabilità degli edifici ricadenti nella zona sismica 1. Nonostante ciò che è scritto nella relazione illustrativa, risulta di tutta evidenza che la suddetta norma circoscrive l'ambito degli interventi per le verifiche di vulnerabilità degli edifici alla sola zona sismica 1, in palese e stridente contrasto con le politiche tanto annunciate di potenziamento di detti interventi, per i quali sono stati stanziati nella scorsa legislatura ben 10 miliardi di euro.

PARRINI, MALPEZZI, CERNO
E ZANDA, relatori di minoranza

€ 1,00