

BOZZE DI STAMPA

19 luglio 2018

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

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 (648)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

MARCUCCI, MALPEZZI, MIRABELLI, VALENTE, BINI, CIRINNÀ, COLLINA, FERRARI, PARRINI, CERNO, ZANDA

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 648, di conversione in legge del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86,

premesso che:

vi sono rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame per l'assenza dei requisiti essenziali per l'uso del decreto-legge;

innanzitutto non ricorrono nel testo adottato dal Governo quei presupposti di necessità ed urgenza indispensabili per il legittimo utilizzo dello strumento del decreto-legge. 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;

la puntuale giurisprudenza costituzionale in materia, con le sentenze della Corte nn. 171/2007 e 128/2008, ha stabilito che l'esistenza dei presupposti di costituzionalità di cui all'articolo 77 della Carta fondamentale non possa evincersi «dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e urgenza, né può esaurirsi nella constatazione

della ragionevolezza della disciplina introdotta», sottolineando che la valutazione della sussistenza dei presupposti di costituzionalità non può essere meramente soggettiva (riferita cioè all'urgenza delle norme ai fini dell'attuazione del programma di Governo o alla loro mera necessità), ma deve invece fondarsi anche su riscontri oggettivi, secondo un giudizio che non può ridursi alla valutazione in ordine alla mera ragionevolezza od opportunità delle norme introdotte;

rilevato che:

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 apoditticamente 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 contenuta nella relazione 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 motivata, mentre per quanto riguarda l'articolo 4 i requisiti di necessità e urgenza non sono neanche affermati;

considerato che:

il riordino delle attribuzioni dei ministeri non è certo un evento straordinario, tanto che la definizione delle attribuzioni dei ministeri è riservata alla legge dalla Costituzione all'articolo 93, terzo comma, risulta chiaro che non vi è qui nessun caso straordinario di necessità e di urgenza, visto che il riordino potrebbe essere avviato nello stesso lasso di tempo con il normale iter legislativo, ma solo la volontà del Governo, assolutamente inaccettabile, di espropriare il Parlamento delle sue competenze legislative;

tenuto conto che:

anche sul merito stesso del provvedimento emergono forti perplessità;

viene liquidata la scelta strategica di legare il turismo alla cultura che derivava dalla consapevolezza che se questo Paese ha un futuro nel mondo, ce l'ha per la sua cultura e che, se esiste una politica per il turismo in Italia, non possa che essere una politica culturale;

risulta incomprensibile mettere insieme la materia del turismo con le politiche agricole, alimentari e forestali. Si tratta di un Ministero sicuramente importantissimo, ma risulta poco credibile definirlo il Ministero del *made in Italy* come viene fatto nella relazione illustrativa del decreto. Se si voleva inserire il turismo tra materie strategiche per lo sviluppo eco-

nomico del Paese il Ministero di riferimento dovrebbe essere quello dello sviluppo economico e infatti nelle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato la materia del turismo è allocata presso la Commissione a cui fa riferimento lo sviluppo economico;

il motivo per portare la competenza sul turismo nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali non può essere neppure motivato dalle 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 del Ministro;

con le modifiche apportate all'articolo 2 si 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. Sebbene restino ferme le funzioni di coordinamento interministeriale proprie della Presidenza del Consiglio dei ministri la soppressione della struttura di missione sul dissesto idrogeologico e del previsto concerto tra essa e il Ministero dell'ambiente sottrae uno strumento essenziale per la pianificazione e la gestione degli investimenti finalizzati agli interventi di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua, al fine di 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;

appaiono, inoltre, 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. Parliamo, infatti, di 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. 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;

l'articolo 4 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 con-

nesse al progetto «Casa Italia». Le relative funzioni sono affidate 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 struttura di missione efficiente, «vicina» agli amministratori locali, che ha consentito il controllo sugli interventi svolti in un regime di assoluta trasparenza;

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;

delibera,

ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 648.

QP2

PAGANO, BERNINI, FAZZONE, QUAGLIARIELLO, VITALI, MALAN, PICHETTO FRATIN, MALLEGGNI, BERARDI, TIRABOSCHI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge di conversione 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,

premesso che:

il provvedimento in esame trasferisce le funzioni in materia di turismo fino ad oggi esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali: la finalità è quella di promuovere e valorizzare il turismo italiano anche attraverso i prodotti delle attività primarie, di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;

tale decisione è motivata dalla necessità e urgenza di favorire una «politica integrata di valorizzazione del *Made in Italy* e di promozione del Sistema Italia»;

il decreto-legge reca, altresì, disposizioni finalizzate al riordino delle competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, prevedendo all'articolo 2 che al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare siano trasferite le attribuzioni relative alle azioni e agli interventi di monitoraggio degli interventi ambientali di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 136 del 2013, assegnando allo stesso il coordinamento del Comitato interministeriale e della Commissione istituite dal medesimo decreto-legge, e le relative attività di supporto tecnico in materia di contrasto al dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo;

l'articolo 3 del decreto reca una revisione e l'ampliamento delle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, in materia di politiche per la famiglia, adozioni, infanzia, adolescenza e disabilità;

il provvedimento reca, infine, disposizioni sull'edilizia scolastica e il Dipartimento cosiddetto Casa Italia;

considerato che:

se è vero che il provvedimento ha carattere ordinamentale, cioè ridisegna le competenze sui diversi settori e dipartimenti, è altrettanto vero che come si evince dalla Relazione tecnica che accompagna il decreto, al termine di ogni articolo, dai trasferimenti di competenze da un dicastero all'altro non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

le competenze che riguardano il turismo, ora trasferite al Ministero delle politiche agricole, destano qualche perplessità;

giò ricordare che il Ministero del turismo e dello spettacolo fu istituito nel '59 e poi abrogato nel 1993 da un *referendum* dei radicali; tra il 2009 e il 2011, il IV Governo Berlusconi ricostituì il Ministero del turismo; durante il Governo Monti fu costituito il Ministero del turismo, sport e affari regionali; dal 2013, infine, il Ministero dei Beni e delle attività culturali comprende anche il turismo;

il settore del turismo ha generato un contributo diretto al Pil italiano nel 2017 di oltre 91 miliardi di euro (5,5 per cento), diventati più di 217 miliardi con l'indotto (13 per cento). Il 2018 è previsto in crescita di quasi 2 punti percentuali. Gli investimenti sono stati pari a 11,6 miliardi. 1,491 Milioni di addetti diretti e 3,395 nell'indotto;

il Pil dell'agricoltura è sceso a 28 miliardi nel 2017 ed è l'unico settore che ha registrato un calo, pari al -4,4 per cento, rispetto al +1,8 dell'industria e al +1,5 per cento dei servizi. 1,239 milioni di addetti in agricoltura;

è doveroso chiedersi se, addirittura, un accorpamento del turismo nel dicastero dell'agricoltura non sia suscettibile di comportare un rallen-

tamento di un settore come il turismo che, al contrario, ha registrato una buona crescita;

appare, altresì, azzardato pensare che i soli prodotti agricoli del *Made in Italy* o la circostanza che sempre più aziende agricole si convertano o integrino i propri redditi con l'agriturismo, possa giustificare tale accorpamento;

il Turismo è un comparto talmente importante da meritare un dicastero *ad hoc*, all'interno del quale accorpate il *made in Italy*, che non è contrassegnato solo dai nostri straordinari ed ineguagliabili prodotti agricoli, ma anche dai prodotti della creatività italiana nei settori artigianali ed industriali, dalla moda ai profumi ai gioielli al *design* industriale, alle automobili, alle *fiction*;

il *Made in Italy* è tutto ciò che viene prodotto in Italia, che è caratterizzato da una sua unicità, che non può essere confuso in giro per il mondo coi cosiddetti prodotti *italian sounding*,

sarebbe opportuno istituire un dicastero che si occupi del Sistema Italia, di incentivare il nostro *export* e al contempo di incrementare l'arrivo di stranieri in Italia, considerato che vi sono stime che immaginano che la presenza di turisti in Italia, adottando politiche diverse di accoglienza e di sponsorizzazione dell'Italia, potrebbe addirittura essere raddoppiata;

evidenziato che:

nel Programma di Governo, nel paragrafo 28 dedicato al Turismo, si legge «L'Italia è una nazione a vocazione turistica grazie al patrimonio storico, culturale, paesaggistico e naturale e ad eccellenze quali, ad esempio, l'enogastronomia, la moda, il *design*, unici al mondo. Il turismo vale attualmente il 12 per cento del PIL e il 14 per cento dell'occupazione. Può valere molto di più e diventare uno dei settori cardine per l'attivazione del volano della nostra economia. Un Paese come l'Italia non può non avere un Ministero del turismo,

che non può essere solo una direzione di un altro ministero (il turismo culturale è solo uno dei "turismi"), ma ha bisogno di centralità di *governance* e di competenza, con una visione una *mission* coerenti ai grandi obiettivi di crescita che il nostro Paese può raggiungere. La nuova struttura ministeriale non dovrà avere un impatto economico negativo per le casse statali, pertanto verranno individuati due passaggi formali fondamentali che si svolgeranno nel tempo della legislatura: un'iniziale scorporazione delle competenze turistiche fuori dal MiBACT per ricollocarle in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sotto forma di Dipartimento. Successivamente, attraverso passaggi legislativi graduali e oculati rispetto alle competenze regionali, ma soprattutto con un lavoro costante sulla riorganizzazione delle risorse finanziarie dedicate al turismo (attraverso tutti gli interventi elencati di seguito), si potrebbe creare il Ministero con Portafoglio dedicato al turismo ...»;

il decreto-legge, lungi dall'essere necessario ed urgente, manca di una logica, di un filo comune e, soprattutto, di risorse finanziarie;

rilevato che:

desta perplessità che nell'arco di pochi giorni, il Governo abbia emanato ben 5 decreti-legge, rendendo palese l'abuso di uno strumento legislativo particolare da parte di chi, più volte, nel corso della passata legislatura, aveva stigmatizzato il ricorso eccessivo ai provvedimenti d'urgenza;

ancora una volta, il legislatore ha reputato, in modo inappropriato, che inserire nel titolo il termine «urgenti» sia motivo sufficiente per rendere emanabile un decreto-legge;

è necessario ricordare e considerare che si dovrebbe usare maggior cautela nell'emanazione di provvedimenti emergenziali che sembrano redatti ad hoc per acquisire solo maggior consenso popolare,

delibera,

ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame dell'AS 648.
