

Numero 02957/2018 e data 28/12/2018 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 20 dicembre 2018

NUMERO AFFARE 02107/2018

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante “Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo a norma degli artt. 1 e 4 *bis* del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86”.

LA SEZIONE

Vista la nota in data 12 dicembre 2018, prot. n. 0011054, con la quale il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto.

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Carla Ciuffetti.

Premesso.

Con nota in data 12 dicembre 2018, prot. n. 1154, il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri,

all'uopo autorizzato dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto, da adottarsi in attuazione dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, 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".

La richiesta di parere è stata trasmessa ai sensi dell'art. 4-*bis* del medesimo decreto-legge, che stabilisce una disciplina specifica per le procedure per il riordino dell'organizzazione dei Ministeri, applicabile a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge e fino al 30 giugno 2019. Tale disciplina contempla la facoltà del Presidente del Consiglio dei ministri di trasmettere al Consiglio di Stato gli atti recanti i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, aventi forma di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

2. Il provvedimento in oggetto consta di 9 articoli e di due tabelle ad esso allegate, del quale fanno parte integrante. Il testo è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica e dall'analisi tecnico normativa. Ad esso è allegata ulteriore documentazione, tra cui una nota dell'Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo che motiva in merito all'esclusione della redazione dell'AIR con riferimento a quanto previsto: sia dall'art. 17, commi 4-*bis* e 4-*ter*, della legge n. 400 del 1988; sia dal già citato art. 4-*bis* del D.L. n. 86/2018 che prevede che l'atto in esame sia adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; sia, infine dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169".

Considerato.

3. La Sezione constata che gli atti di concerto non sono stati trasmessi a questo Consiglio e che non è presente la “bollinatura” della Ragioneria generale dello Stato, che deve essere acquisita. Si constata, altresì, che, nelle premesse, non è richiamato l’art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 86/2018, che dovrebbe essere invece richiamato in quanto costituisce la base giuridica per adozione del testo in esame; inoltre il testo è privo del titolo, che va inserito.

4. Lo schema di DPCM in esame interviene sulla struttura organizzativa ministeriale ad oggi disciplinata dal regolamento contenuto nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105, come modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 luglio 2017, n. 143, nel presupposto di quanto stabilito dall’art. 1, comma 1, del decreto-legge n.86/2018, che ha trasferito al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali “le funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo”.

L’organizzazione amministrativa di tali funzioni nell’ambito di quest’ultimo Ministero si rinviene nel regolamento contenuto nel DPCM 29 agosto 2014 n. 171, come in seguito modificato, all’art. 19, che ha previsto una Direzione generale del turismo, competente a svolgere “funzioni e compiti in materia di turismo.”

5. L’articolato in esame, nello specifico, prevede quanto segue.

L’art. 1 aggiunge alla struttura organizzativa del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo un’articolazione di livello dipartimentale, in conformità al disposto dell’art. 1, comma 2, del citato decreto-legge n. 86/2018 che prevede l’istituzione del Dipartimento del turismo. Tale comma ha stabilito la soppressione della Direzione generale turismo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo a decorrere dal 1° gennaio 2019 e il trasferimento dei relativi posti funzione di un dirigente di livello generale e di due dirigenti di livello non generale al

Dipartimento del turismo, da istituire presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. In conformità allo stesso art. 1, comma 2, del citato decreto-legge n. 86/2018, a fini di invarianza finanziaria, i maggiori oneri per il posto funzione di capo del Dipartimento del turismo sono compensati dalla soppressione di un numero di posti di funzione dirigenziale di livello non generale equivalente sul piano finanziario e la dotazione organica dirigenziale del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo è rideterminata in tredici posizioni di livello generale e sessantuno posizioni di livello non generale, come risulta dalle tabelle A e B allegate all'atto in esame.

Come già precisato in premessa non risulta sul punto la verifica da parte della RGS.

L'art. 2 disciplina il Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, scorporandone la Direzione generale delle foreste e le relative competenze, attribuite, dal successivo art. 5, al Dipartimento del turismo. Al Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale - che risulta così articolato solo nella Direzione generale delle politiche internazionali e dell'Unione europea, alla quale è attribuito un ufficio non dirigenziale in meno rispetto alle vigenti disposizioni regolamentari, e nella Direzione generale dello sviluppo rurale - sono conferite competenze ulteriori rispetto alle attuali, relative a "programmi nazionali e comunitari di investimenti irrigui e di bonifica, investimenti conseguenti a piani di riparto di fondi nazionali nel settore irriguo e della bonifica".

L'art. 3 disciplina il Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca. Ad esso sono sottratte competenze in materia di comunicazione, di informazione, di promozione, di fiere e di statistica, attribuite dal successivo art. 5 al Dipartimento per il turismo.

Al comma 1, ultimo periodo, si segnala l'ellissi di un elemento della proposizione, poiché la frase inizia con la espressione "mercato del lavoro"

ma la stessa non funge né da soggetto, mancando il verbo, né da eventuale complemento. Probabilmente si intendeva ripetere: “Nel settore del ...”.

Il Dipartimento è articolato nella Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell’ippica – cui è attribuito un ufficio non dirigenziale in meno rispetto alla vigente regolamentazione -, nella Direzione generale della pesca marittima e dell’acquacoltura e nella Direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e strumentali, dalla cui denominazione è soppresso il riferimento alle “*attività relative ai rapporti con le regioni e gli enti territoriali*”. A tal proposito non è chiara la distribuzione delle competenze. Infatti, il riferimento alle “*attività relative ai rapporti con le regioni e gli enti territoriali*” è rimasto nelle attribuzioni del Dipartimento, mentre è stato soppresso nella denominazione della D.G. degli affari Generali, come detto, così come nella declaratoria delle competenze di quest’ultima, mentre è rimasta incardinata in essa la funzione della “*attività di coordinamento dei rapporti con gli uffici della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*”. La Sezione ritiene opportuno che il Ministero riveda e chiarisca meglio questo punto.

Il comma 1 di tale articolo, nell’indicare le competenze del Dipartimento, fa salve le competenze del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della salute e del Ministero del lavoro. La stessa clausola di salvaguardia è riprodotta nell’attribuzione delle competenze alla Direzione di cui al comma 2, lett. a), con riferimento al Ministero del lavoro e di quello dello sviluppo economico, ma non anche con riferimento al Ministero della salute, per il quale si potrebbe valutare l’opportunità di introdurre analoga previsione con riferimento alle competenze in materia di qualità alimentare. Valutazione analoga potrebbe essere effettuata con riferimento al Ministero dell’economia in relazione alla competenza in materia di scommesse di cui all’art. 3, commi 1 e 2 lett. a).

L’art. 4 disciplina il Dipartimento dell’Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari.

L'art. 5 disciplina il Dipartimento del turismo, la cui istituzione costituisce il *quid novi* in assoluto del nuovo assetto. Pertanto si dedicherà ad esso più avanti la maggiore attenzione.

L'art. 6 incentra le funzioni di supporto strategico e alta consulenza al Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo nella struttura del Gabinetto del Ministro attraverso le risorse umane e materiali presenti a legislazione vigente.

Gli artt. 7 e 8 recano disposizioni, rispettivamente, in tema di organismi operativi e di dotazioni organiche.

L'art. 9 stabilisce, tra l'altro, l'abrogazione del regolamento di organizzazione di cui al DPCM 27 febbraio 2013 n.105 come modificato dal DPCM 17 luglio 2017. Si osserva un errore di grammatica là dove il numero plurale del verbo passivo "abrogare" non corrisponde al soggetto singolare.

Riprendendo l'esame dell'art. 5, questi disciplina il dipartimento del turismo articolando le competenze che gli vengono attribuite in due direzioni generali: la Direzione generale delle politiche del turismo e della promozione del *made in Italy* e la Direzione generale della valorizzazione dei territori e delle foreste, entrambe organizzate in quattro uffici dirigenziali di livello non generale.

A tale Dipartimento sono attribuite competenze anche riconducibili a quelle previste per la Direzione generale del turismo dal citato DPCM n.171/2014 e successive modificazioni, e comunque alla materia del turismo. Tuttavia si riscontrano competenze ulteriori, tra cui quelle scorporate, come sopra detto, dagli altri Dipartimenti, in particolare quelle che fanno capo alla Direzione generale delle foreste.

La relazione illustrativa evidenzia che, oltre alle competenze della Direzione generale delle foreste, si tratta delle seguenti attribuzioni: "*gestione della funzione statistica di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e regolamentazione dell'Unione europea concernente la raccolta dati*"; "*elaborazione e coordinamento del piano di comunicazione istituzionale; comunicazione ed informazione in materia di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari, della pesca e nelle altre materie di*

competenza del Ministero. Il Dipartimento svolge le attività relative alla partecipazione del Ministero alle fiere e supporta gli enti e le società vigilati dal Ministero per la partecipazione alle fiere”; “programmazione nazionale in materia di agriturismo e la valorizzazione del comparto agriturismo nazionale nonché l’attività venatoria e la gestione programmata della stessa”. In merito a tali competenze, per la parte non afferente alla materia del turismo, non sono evidenziate forme di raccordo con i Dipartimenti competenti nelle materie oggetto di comunicazione e informazione.

La medesima relazione illustrativa specifica che:

“vengono aggiunte le seguenti ulteriori competenze:

- Cura il monitoraggio dell’andamento dei mercati in collaborazione con le competenti Direzioni generali del Ministero dello sviluppo economico e gli enti competenti in materia;*
- Nell’ambito di competenza del Ministero svolge attività di promozione delle eccellenze simbolo della qualità della vita e delle attrattive del territorio Italia, anche in relazione alle funzioni allo stesso attribuite in materia di etichettatura di cui all’art. 4 della legge 3 febbraio 2011, n. 4, fatte salve le competenze degli altri Dipartimenti e del Ministero per lo sviluppo economico;*
- Presso il Dipartimento, che ne supporta le attività, ha sede e opera il Comitato permanente per la promozione del turismo di cui all’articolo 58 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79”.*

Va notato però che anche l’attribuzione del *“monitoraggio dell’andamento dei mercati”* - locuzione priva della necessaria specificazione della tipologia dei mercati da monitorare - costituisce l’esito di uno scorporo di competenze, rispetto all’assetto previsto dalle vigenti disposizioni regolamentari. Lo scorporo è effettuato a carico della Direzione generale delle politiche internazionali e dell’Unione europea del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, nell’ambito della quale l’attribuzione in questione risulta coerente con le attribuzioni in tema di mercati agricoli e agroalimentari e politiche sovranazionali.

La tecnica amministrativa di allocazione delle funzioni e delle risorse utilizzata, deve essere valutata anche alla luce della normativa primaria che autorizza il provvedimento amministrativo, la quale altresì disegna sia la cornice sia l'obiettivo da raggiungere indicando la *ratio legis* e l'intenzione del legislatore, tenendo anche conto della evoluzione del concetto di "turismo" come emergente dalla copiosa giurisprudenza costituzionale.

Orbene, la Sezione ritiene che le competenze conferite al Dipartimento del turismo di cui all'art. 5 debbano essere valutate alla luce dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del decreto-legge n. 86/2018, che prevede che *"al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono trasferite le funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo"*.

Il Legislatore ha con chiarezza inteso riferirsi alle competenze proprie e specifiche in materia di turismo così come descritte e definite più volte dalla giurisprudenza costituzionale, tenuto conto della competenza legislativa residuale delle regioni nella stessa materia.

La materia del turismo è stata più volte considerata dalla Corte come materia complessa e caratterizzata da un intreccio di interessi, e quindi di funzioni. E' stato quindi affermato che, non ostante la riforma del titolo V della Costituzione, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla legislazione e alla attività amministrativa statale appare tuttora preponderante nella materia turismo globalmente considerata (Corte cost., sent. n. 214 del 2006; sent. n. 76 del 2009).

Si considerino i rilevanti condizionamenti alla potestà legislativa regionale derivanti dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, come ad es. la materia della tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio etc.

Vista l'importanza del settore turistico per l'economia nazionale, la Corte ha rilevato nelle sentenze citate che è doverosa un'attività promozionale unitaria

che contrasti la frammentazione dell'offerta turistica italiana e che per ciò solo si giustifica una chiamata in sussidiarietà orizzontale dello Stato nei confronti della competenza residuale delle regioni.

Questa posizione chiara della Corte è determinante per l'inquadramento della materia "turismo", e per tale motivo è qui richiamata, perché indica con certezza che il presupposto indefettibile su cui si fonda la materia "turismo" è il passaggio da una visione tradizionale come fenomeno socioeconomico legato, fondamentalmente, allo svago, al benessere psico-fisico ed all'arricchimento culturale dell'individuo, ad una visione aperta alle potenzialità a fini sociali.

L'attività turistica cessa di essere una mera promozione di bellezze e godimento spirituale o materiale, per abbracciare una visione olistica del sistema Paese.

Essa, quindi, diviene uno degli snodi centrali sia dell'economia nazionale sia dello stato sociale latamente inteso, avendo infatti a riferimento, sul primo versante, una dimensione "passiva" (relativa all'offerta di beni e servizi "turistici") che crea comunque ricchezza economica, e sul secondo versante una dimensione "attiva" (relativa all'attività del turista), che si riconnettono entrambe a finalità, interessi diffusi e diritti condivisi dall'intera collettività, e dunque a molteplici interessi pubblici e privati.

Da questa complessità e rilevanza "trasversale" degli interessi pubblici e privati "turistici" la Corte fa derivare la perduranza di competenze centralizzate cui si è accennato, che giustificano pienamente l'organizzazione ministeriale del turismo, la quale, però, deve essere connotata da caratteristiche anche organizzative conseguenti.

Dal quadro sommariamente ed esemplificatamente delineato si evince, quindi, che il turismo non può essere riguardato come funzione ancillare di altre funzioni statali, siano esse quelle riguardanti i beni culturali siano quelle riguardanti l'agricoltura, l'alimentazione e le foreste, ma semmai come legante

di un coordinamento complesso tra tutte le forme di presentazione e di produzione del territorio italiano nella loro potenzialità di fruizione turistica. La materia del turismo è quindi di speciale complessità, il che, se ha giustificato, sino a tempi recenti, il suo incardinamento nella Presidenza del Consiglio poi superato dal Legislatore, non cessa di costituire l'ago della bussola anche dopo il trasferimento nella competenza, amministrativa, di un singolo ministero.

Si è quindi dell'avviso che il Legislatore abbia deciso il trasferimento di tali funzioni al ministero delle politiche agricole necessariamente nella sua totalità ed in maniera escludente, non suscettibile cioè di contaminazioni spurie, quale funzione non solo autonoma ma soprattutto trasversale, coinvolgente anche i settori produttivi e sociali estranei alle competenze del ministero *ad quem*, il quale fungerà, sostanzialmente, da semplice "contenitore".

Viceversa, nel DPCM all'esame, al neo Dipartimento sono attribuite anche e diverse funzioni di amministrazione attiva che, in quanto tali, non rientrano nella materia "turismo" trasferita dal d.l. n. 86 del 2018, e che dunque sembrano ridondanti e fuorvianti.

Ben comprende la Sezione che l'obiettivo del Legislatore secondario è quello di trasformare l'esercizio delle attività agricole, alimentari ma soprattutto forestali, in una opportunità anche turistica utilizzando la grande potenzialità del territorio italiano e del made in Italy apprezzato anche, e soprattutto, nel settore alimentare. Ciò non postante, per quanto si è sopra evidenziato, non appare congruente con l'impianto costituzionale, oltre che legislativo primario, trattare il turismo come un aggregato della funzione riguardante l'agricoltura e le foreste, come sembra emergere dall'articolato.

In altri termini, l'impianto ministeriale che ne deriva sembra essere caratterizzato da una funzione servente del turismo a favore dello sviluppo delle attività agricole, alimentari e forestali, piuttosto che dalla istituzione di un luogo amministrativo di gestione del turismo italiano (per la competenza statale), come sicuramente era l'intenzione del Legislatore.

Ne consegue che il giudizio sulle modalità amministrative utilizzate per raggiungere lo scopo che il Legislatore primario sembra essersi prefisso - che è di competenza del Consiglio di Stato in sede di parere in relazione alla verifica anche di merito della efficienza ed efficacia dell'organizzazione amministrativa ex art. 97 Cost., - non può non essere perplesso.

Dal testo emerge non tanto un'opera di coordinamento tra funzioni di amministrazione attiva nel settore agricoltura (nei limiti della competenza Statale) con la funzione turistica (anche essa nei limiti della competenza statale) intesa in senso generale, quanto piuttosto una mera sommatoria di competenze spostate tra direzioni generali quasi con la tecnica del "copia incolla" ma non esattamente corroborate da una visione strategica d'insieme che vada oltre la visione settoriale propria del ministero. In parole povere, non sembra opportuno "riempire" il Dipartimento con competenze varie per giustificare il rango, comunque voluto dal Legislatore primario.

Inoltre, la commistione in un unico dipartimento di funzioni proprie della materia turismo e funzioni proprie di politica agricola, alimentare e forestale, sembra andare esattamente nella direzione opposta a quella indicata dalla giurisprudenza costituzionale, quasi vincolando il turismo all'offerta correlata alla sola attività agricola, alimentare e forestale.

Sembra, quindi, che l'art. 5 attribuisca al nuovo Dipartimento di numerose competenze che non trovano riscontro nella citata base normativa di rango primario così come sopra interpretata teleologicamente, sul cui trasferimento è quindi opportuna una ulteriore riflessione della Presidenza del Consiglio.

I rilievi sopra evidenziati riguardano in particolare le competenze della Direzione generale della valorizzazione dei territori e delle foreste, fatte salve quelle in tema di elaborazione delle linee di programmazione nazionale in materia di agriturismo, di pescaturismo e pesca sportiva, di pianificazione integrata di iniziative per la valorizzazione turistica dei paesaggi rurali e montani. Con riferimento alla stessa Direzione generale, il medesimo rilievo riguarda anche la competenza *"elaborazione e coordinamento delle linee di sviluppo*

della politica dell'economia della montagna e del paesaggio rurale? per quanto non funzionale a "promuovere lo sviluppo turistico dei territori". Quanto alla competenza che, con riferimento agli alberi monumentali, ne prevede la "valorizzazione nell'ambito delle connotazioni naturalistiche e turistiche dei territori rurali", non appare chiara l'attività nella quale tale attribuzione troverebbe declinazione, che, pertanto, appare suscettibile di ulteriore esplicitazione.

Il medesimo rilievo circa la mancanza di riscontro nella citata base normativa di rango primario attiene anche alle competenze della Direzione generale delle politiche del turismo e della promozione del *made in Italy* - nella parte in cui esse afferiscano ad attività non riguardanti la materia del turismo e fatta salva ovviamente l'espressa previsione di profili attinenti al turismo - relative a: "elaborazione e coordinamento del piano di comunicazione istituzionale del Ministero; comunicazione ed informazione in materia di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari, della pesca, del turismo e nelle altre materie di competenza del Ministero" nonché a "gestione della funzione statistica di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e regolamentazione dell'Unione europea concernente la raccolta dati" e gestione "dei Fondi CIPE, del Fondo Sviluppo e Coesione nonché ulteriori risorse rinvenienti da altre norme di legge".

In sintesi, non sembra congruente e conseguente alla visione sopra delineata, l'attribuzione al Dipartimento di funzioni correlate alla amministrazione attiva propria del Ministero, obliterando del tutto la visione trasversale e strategica del Dipartimento il quale dovrà necessariamente svolgere le funzioni proprie della materia "turismo" anche nei confronti delle restanti amministrazioni italiane.

Sembra piuttosto evidente che in luogo di una compagine ministeriale specializzata nella cura dell'interesse nazionale nel settore del turismo (perché tale è la figura del Dipartimento come sopra è stata descritta con i riferimenti alla interpretazione costituzionale) sia stata creata una struttura amministrativa a servizio di un particolare target turistico, quello rappresentato appunto dalla

utilizzazione come mezzo di produzione e promozione turistica delle sole attività agricole, alimentari e forestali.

Con riferimento alle richiamate disposizioni dell'art. 5, il parere di questa Sezione è, pertanto, nel senso che le funzioni non riconducibili alla materia del turismo dovrebbero essere riallocate presso le competenti strutture del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, modificando, per l'effetto, gli artt. 2 e 3 del provvedimento in esame.

Spetta alla Presidenza del Consiglio, cui il provvedimento è amministrativamente e politicamente imputato nella forma del DPCM, valutare nella sua responsabile discrezionalità l'opportunità di una rivisitazione del testo nel senso indicato, nonché l'opportunità dell'ulteriore corso del provvedimento con gli attuali contenuti.

P.Q.M.

Nei termini su esposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Carla Ciuffetti

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO