

Numero 00562/2023 e data 06/04/2023 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 4 aprile 2023

NUMERO AFFARE 00300/2023

OGGETTO:

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento di “Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2019, n. 179, concernente la riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali”;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 161249 in data 16 marzo 2023 con la quale il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

Premesso:

1. Il Capo Gabinetto del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ha chiesto, con nota prot. n. 512999 del 1° febbraio 2023 – peraltro priva dell'autorizzazione sottoscritta dal Ministro - il parere sullo schema indicato in oggetto.

Alla richiesta sono allegati:

- Il testo dello schema, debitamente “bollinato”;
- La relazione illustrativa, anch’essa “bollinata”;
- La relazione tecnica, a sua volta “bollinata”;
- La relazione di analisi tecnico-normativa (ATN);
- La nota del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio, attestante che lo schema è stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 10 gennaio 2023;
- La nota dell’Ufficio legislativo del Ministero – controfirmata dal Capo del DAGL - attestante che lo schema rientra nei casi di esclusione dall’analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Con successiva nota prot. n. 161249 del 16 marzo il Ministero ha trasmesso, ad integrazione della documentazione già inviata, la relazione illustrativa corredata della prescritta sottoscrizione del Ministro.

Con ulteriore nota prot. n. 186588 del 30 marzo, il Ministero ha trasmesso i concerti espressi dal Capo Gabinetto del Ministero dell’economia e delle finanze e dal Capo Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, resi d’ordine dei rispettivi Ministri.

2. Nella relazione illustrativa si ricorda che l’attuale assetto organizzativo del Ministero è disciplinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2019, n. 179 (*“Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell’articolo 1, comma 4, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132”*), di seguito semplicemente “regolamento organizzativo”), come modificato dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 marzo 2020, n. 53.

Il citato regolamento, all’articolo 3, comma 2, lettera a), incardina nell’ambito della Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell’ippica le

competenze relative allo “*sviluppo del settore ippico e gestione dell’attività di competenza connesse all’organizzazione dei giochi e delle scommesse sulle corse dei cavalli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169*”.

Successivamente, segnala il Ministero, in considerazione della grave crisi del settore ippico, al fine di potenziare le strutture ministeriali, il decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, ha previsto, all’articolo 19-bis, l’istituzione di una ulteriore posizione dirigenziale di livello generale presso il Ministero, da istituirsi mediante l’emanazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, di uno o più decreti di modifica del suddetto regolamento organizzativo. Conseguentemente la dotazione organica dirigenziale viene incrementata di un posto. Il comma 3 del citato articolo 19-bis ha provveduto la relativa copertura di spesa.

Da ultimo l’articolo 15, comma 3, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, ha modificato da sessanta giorni ad un anno il sopra menzionato termine per l’emanazione del regolamento.

A quanto sopra, la relazione di ATN soggiunge che l’istituzione della Direzione generale per l’ippica sarebbe stata prevista già dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in una con la soppressione dell’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico e il trasferimento al Ministero di parte delle sue competenze; e invero tale decreto-legge incrementava l’organico dei dirigenti ministeriali di prima fascia di una unità, incremento implicitamente posto in relazione alle nuove funzioni assegnate al Ministero in materia ippica. Tuttavia – lamenta la relazione di ATN – la disposizione non è mai stata attuata e quelle funzioni sono state ripartite, all’interno del Ministero, fra uffici dirigenziali di seconda fascia. La relazione di ATN asserisce altresì che l’incremento della dotazione organica (pare da intendersi riferito in particolare all’incremento disposto dalla legge di bilancio 2023, su cui v.

più oltre) non è connessa con l'attribuzione di nuove funzioni, ma mira a rafforzare l'assetto organizzativo.

3. Lo schema in esame viene presentato in attuazione delle predette disposizioni di rango primario. Esso consta di due articoli e un allegato.

In sintesi, l'articolo 1, redatto in forma di novella al testo del regolamento organizzativo vigente:

- aumenta (all'articolo 3, comma 2, alinea) da tre a quattro il numero delle Direzioni generali facenti parte del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e dell'ippica;
- modifica [all'articolo 3, comma 2, lettera a)] la denominazione della “Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica” nel senso di sopprimere la menzione dell'ippica e altresì elimina, nella elencazione delle sue competenze, quelle relative al settore ippico;
- istituisce [con la lettera c-bis) introdotta al comma 2 dell'articolo 3], nell'ambito del predetto Dipartimento, la Direzione generale per l'ippica, della quale vengono analiticamente specificate le funzioni. Al riguardo, va segnalato che, ai fini della ripartizione delle competenze tra le Direzioni generali del Ministero, la relazione illustrativa precisa che la Direzione generale per l'ippica tiene i libri genealogici dei cavalli sportivi (c.d. da corsa). La Direzione Generale dello sviluppo rurale si occupa invece dell'approvazione dei programmi genetici e del finanziamento della tenuta dei libri delle associazioni nazionali degli allevatori, ovvero degli enti selezionatori ai sensi del regolamento (UE) 2016/1012 dell'8 giugno 2016 («regolamento sulla riproduzione degli animali»);
- aumenta, all'articolo 7, comma 2, il numero dei posti di funzione di livello dirigenziale generale da dodici a tredici;

- prevede, mercé la sostituzione del comma 4 dell'articolo 7, che con successivo decreto del Ministro venga ripartito il contingente di personale delle aree di cui alle tabelle A e B in “famiglie professionali”;
- sostituisce l'allegato, recante due tabelle A e B, aventi ad oggetto le dotazioni organiche del personale rispettivamente della Sezione agricoltura e dell'Ispettorato, con nuove tabelle. In particolare, la nuova Tabella A differisce dalla tabella vigente perché incrementa di 1 unità (da 9 a 10) i posti di dirigente di 1^a fascia e articola il personale delle Aree non più in Area I, II e III, bensì in “Funzionari”, “Assistenti” e “Operatori”, restando invariate le relative dotazioni numeriche. La Tabella B mantiene invariata la dotazione delle qualifiche dirigenziali; modifica nel senso predetto le denominazioni delle Aree e incrementa di 263 posti l'organico dell'Area “funzionari” (ex Area III).

L'articolo 2 dello schema reca la clausola di invarianza finanziaria.

Considerato:

1. Giunge all'esame della Sezione, a un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri volto a dare attuazione all'articolo 19-bis, introdotto nel suddetto decreto-legge in sede di conversione, che - come sopra riferito - ha disposto l'incremento di un posto nella dotazione dirigenziale di livello generale “*in considerazione della grave crisi del settore ippico*”. In sostanza, il legislatore – mediante il predetto incremento numerico dei dirigenti di prima fascia, posto in correlazione all'inciso citato – appariva esprimere implicitamente la volontà di dar vita, nell'organizzazione ministeriale, a una autonoma Direzione generale dedicata all'ippica, mercé il suo scorporo dalla Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica, attualmente esistente in seno al Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e dell'ippica

(l'organizzazione del Ministero prevede tre Dipartimenti, a loro volta articolati in Direzioni generali). Ciò che, appunto, viene adempiuto dallo schema in esame.

2. *“Al fine di dare celere attuazione”* a quanto sopra, il testo originario dell'articolo 19-bis assegnava per tale adempimento il termine di sessanta giorni, termine peraltro prorogato a un anno dal decreto-legge n. 198 del 2022 (cd. “milleproroghe”). Il decorso del tempo rileva per quanto si dirà più oltre.

3. Occorre preliminarmente osservare che, per il procedimento di emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il comma 2 del citato articolo 19-bis richiama espressamente l'articolo 4-bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, il quale a sua volta, come è noto, prevede – in particolare - che i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, fino a un certo termine (da ultimo prorogato al 30 giugno 2023 dal decreto-legge n.173 del 2022) possano essere emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze e che su di essi debba essere acquisito il parere del consiglio di Stato. Correttamente, quindi, il Ministero ha acquisito tali concerti e chiede il parere di questa Sezione.

4. Si rileva poi che, nelle more dell'emanazione dello schema in esame, sono entrati in vigore due ulteriori interventi normativi rilevanti in materia, dei quali lo schema in esame tiene opportunamente conto. In primo luogo il decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, ha – fra l'altro - modificato la denominazione del Ministero e del Ministro (da Ministero – e Ministro – “delle politiche agricole alimentari e forestali” a Ministero – e Ministro – “dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste”), e ha dettagliato, con l'articolo 3, comma 2, lettera a), numero 3), le sue funzioni. Successivamente l'articolo 1, comma 452, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) ha disposto una assunzione aggiuntiva di funzionari del Ministero, con un incremento di 263 posti

corrispondenti della dotazione organica. E dunque lo schema in esame, laddove va a novellare il comma 4 dell'articolo 7, introduce la nuova denominazione del Ministero e recepisce, nella tabella B allegata, il suddetto incremento organico.

5. Quanto al contenuto, occorre rilevare che, nella novella, la indicazione delle competenze in materia di ippica assegnate alla nuova Direzione generale risulta più dettagliata e analitica della corrispondente indicazione, nel regolamento vigente, delle competenze che vengono sottratte alla Direzione generale per l'agroalimentare. Dal momento che la fonte primaria legittimante lo schema in esame nulla dispone al riguardo, e pur nel silenzio, sul punto, delle relazioni di accompagnamento, occorre presupporre che tali competenze abbiano autonomo fondamento normativo in altre fonti e fossero già implicitamente rientranti nelle competenze della Direzione generale per l'agroalimentare.

6. Per quanto riguarda la ripartizione di competenze fra la Direzione generale per l'ippica e la Direzione Generale dello sviluppo rurale, quale chiaramente indicata nella relazione illustrativa e sopra riferita [la prima tratterebbe i libri genealogici dei cavalli da corsa e la seconda si occuperebbe delle attività di cui al regolamento (UE) 2016/1012 sulla riproduzione degli animali], tale ripartizione non sembra pienamente resa esplicita dal testo del regolamento, per altri versi quanto mai dettagliato nell'elencare le competenze delle Direzioni generali. Valuti quindi il Ministero se, onde prevenire sovrapposizioni e incertezze sull'ordine legale delle competenze delle due rispettive Direzioni, l'attuale "asimmetria" nella tecnica di elencazione sia sufficiente a far percepire "a contrario" le competenze spettanti alla Direzione Generale dello sviluppo rurale o se, invece, occorra bilanciare la relativa previsione organizzativa per la nuova Direzione con un'analogia elencazione analitica.

7. Il vigente articolo 7, comma 4, demanda a un decreto ministeriale, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e il MEF, la ripartizione della dotazione organica del personale, quale determinata nelle tabelle A e B allegate, fra i profili professionali e le fasce retributive. Il testo novellato omette la previsione del concerto dei due Ministeri e demanda invece al decreto ministeriale la ripartizione del personale in “famiglie professionali”, istituto derivante dalla contrattazione collettiva. Considerato che le due Amministrazioni delle quali era chiesto il concerto, ora soppresso, hanno formalmente espresso il loro consenso allo schema in esame, la Sezione prende atto positivamente della semplificazione procedimentale apportata.

8. Da un punto di vista meramente formale, si segnala quanto segue circa il cambio di denominazione del Ministero (e del Ministro). Va ricordato che l'articolo 3, comma 3, del citato decreto-legge n. 173 del 2022 ha disposto, in via generale, che le nuove denominazioni del Ministro e del Ministero sostituiscano, a ogni effetto e ovunque presenti, le denominazioni previgenti. Tuttavia tale disposizione non pare avere sortito effetto pratico, giacché né la principale e più autorevole banca dati pubblica dei testi normativi vigenti (“Normattiva”), alla quale ormai va riconosciuto rango di fonte di cognizione privilegiata, né le banche dati private di più corrente utilizzo da parte degli operatori del diritto risultano aver applicato le nuove denominazioni nel testo da esse pubblicato del regolamento di organizzazione, la cui intitolazione stessa reca la vecchia denominazione. Sì che, se le predette banche dati apportassero al testo del regolamento le (sole) modifiche disposte dallo schema in esame, a chi consultasse il testo del regolamento recato da tali fonti il Ministero apparirebbe menzionato ora con la vecchia denominazione, ora con la nuova, ciò che appare evidentemente incongruo. Pertanto, senza necessità di apportare modifiche allo schema di d.P.C.M. in esame, si suggerisce

all'Amministrazione di curare la ripubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale, allorché vi comparirà il d.P.C.M. stesso, del testo integrale del regolamento organizzativo, quale novellato e recante altresì le corrette (nuove) denominazioni del Ministero e del Ministro ovunque ricorrano (titolo compreso). Ciò in applicazione di quanto disposto dall'articolo 10, comma 2, del d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, *“Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana”*, ai sensi del quale: *“Quando una legge ovvero un decreto o altro atto avente contenuto normativo disponga la soppressione, l'aggiunta o la sostituzione di una o più parole nel corpo di una preesistente espressione normativa, il Ministro di grazia e giustizia provvede alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, in calce al provvedimento modificativo, anche del nuovo testo, della intera disposizione come risulta a seguito delle modifiche apportatevi, le quali sono stampate in modo caratteristico.”*

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE
Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO
Cinzia Giglio