

## FONTI DEL DIRITTO E RIFORMA DEI MINISTRI

di *Giovanni Tarli Barbieri*

SOMMARIO: 1. Il percorso di riforma dei Ministeri: dall'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988; il problema della riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri. – 2. *Segue*: il comma 4°-bis e i fenomeni di rilegificazione. – 3. La riforma dei Ministeri operata attraverso un decreto legislativo; le disposizioni di dubbia riferibilità alla legge di delegazione. – 4. L'organizzazione dei Ministeri nell'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999. – 5. *Segue*: l'art. 4 in rapporto all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988. – 6. La contraddittoria centralità dei regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988 nel d.lgs. n. 300/1999. – 7. Il ricorso ai regolamenti di delegificazione *ex art.* 17, c. 2°, l. n. 400/1988 nel d.lgs. n. 300/1988: gli statuti delle agenzie (art. 8, d.lgs. n. 300/1999). – 8. *Segue*: il procedimento di approvazione degli statuti delle agenzie. – 9. Le altre delegificazioni autorizzate dal d.lgs. n. 300/1999. – 10. Alcuni esempi di atti «pararegolamentari» autorizzati (o presupposti) dal d.lgs. n. 300/1999: cenni.

### 1. *Il percorso di riforma dei Ministeri: dall'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988; il problema della riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri*

Il percorso di riforma dei Ministeri trova le sue prime concrete realizzazioni, almeno per quanto attiene al momento organizzativo, all'inizio degli anni novanta, periodo nel quale prende avvio un processo complessivo di riforma e di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni<sup>1</sup>.

Già l'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 aveva autorizzato il Governo ad adottare regolamenti per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni, nonché delle piante organiche (mentre l'individuazione degli uffici corrispondenti ad altro livello dirigenziale era disposta, ai sensi della stessa norma, con regolamento ministeriale).

---

<sup>1</sup> P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1998, 155 ss.

Si trattava di un particolare tipo di regolamenti di organizzazione aventi la capacità di incidere anche su preesistenti norme primarie, diversamente dai regolamenti di cui alla lett. *d*) del comma 1° dell'art. 17, l. n. 400/1988, relativi all'organizzazione ed al funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo disposizioni di legge<sup>2</sup>. Peraltro, la genericità dei principi e criteri direttivi di tale delegificazione aveva indotto il Governo a tentare di riordinare, attraverso essa, l'ordinamento generale di taluni Ministeri, andando incontro ai rilievi di legittimità della Corte dei conti<sup>3</sup>.

Viceversa, non fu attuata la vasta delega di cui all'art. 1, l. n. 537/1993 che si proponeva, tra l'altro, di «riordinare, sopprimere e fondere i ministeri, nonché le amministrazioni ad ordinamento autonomo»<sup>4</sup>.

È tuttavia solo con la l. n. 59/1997 che la riforma dei Ministeri trova il suo punto di approdo. Oltre a delegare il Governo, con uno o più decreti legislativi, a «razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo» (art. 11, c. 1°, lett. *a*) l'art. 13 di legge inserisce un comma 4°-*bis* all'art. 17, l. n. 400/1988, al fine di autorizzare una delegificazione in materia di organizzazione dei ministeri.

Come è noto, tale disposizione prevede che «l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni», con i contenuti e con l'osservanza dei criteri di cui alle successive lettere da *a*) ad *e*).

Sui contenuti di tale disposizione si può in linea di principio rinviare ai contributi specifici che ad esso sono stati dedicati<sup>5</sup>.

In questa sede ci si può limitare ad osservare che la delegificazione autorizzata dal comma 4°-*bis* in esame appare del tutto irrituale rispetto al modello di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988.

Essa in primo luogo appare sostanzialmente priva di «norme generali re-

---

<sup>2</sup> Sull'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 ci sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996, 148 ss.

<sup>3</sup> Corte Conti, sez. controllo Stato 24 novembre 1995, n. 149, in *Foro amm.*, 1996, 2084 ss.

<sup>4</sup> Su questo tentativo di riforma si rinvia ancora a P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice*, cit., 200 ss. Si noti che i decreti legislativi in esame avrebbero dovuto demandare la disciplina dell'organizzazione a regolamenti di cui all'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 (c. 2°, lett. *l*).

<sup>5</sup> Si veda, in particolare, G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi»?*, in *Osservatorio sulle fonti* 1997, Giappichelli, Torino, 1998, 239 ss.

golatrici della materia»: non a caso, le lettere da *a*) a *e*) del comma 4°-*bis* sono qualificate dalla stessa disposizione non come «principi e criteri direttivi» bensì, come *contenuti e criteri*, quasi nella consapevolezza del legislatore di avere indicato praticamente solo il contenuto dei futuri regolamenti (a meno di non considerare come sufficiente indicazione di norme generali il mero riferimento ai «principi posti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29»).

Tuttavia, le perplessità su tale disposizione non si esauriscono a questo punto. Si può infatti ritenere che il comma 4°-*bis*, legittimando, una volta per tutte, la delegificazione dell'organizzazione di tutti gli apparati ministeriali implica un tipo di ripartizione di competenza tra legge e regolamento relativamente flessibile e verticale che non appare compatibile con il principio di riserva di legge di cui agli artt. 95, c. 3°, e 97, c. 1°, Cost.<sup>6</sup>

Ancora recentemente la Corte dei conti ha affermato che «gli artt. 95 e 97 Cost. [...] non consentono che l'organizzazione della pubblica amministrazione, formante oggetto di riserva di legge, possa essere demandata a norme di rango secondario senza prefissione di criteri sufficientemente determinati da parte del legislatore»<sup>7</sup>.

Anche se in questa sede non si possono passare in rassegna le diverse tesi circa la distinzione o meno delle riserve di legge di cui agli artt. 95, c. 3°, e 97, c. 1°, Cost. e la loro estensione, si deve ritenere che l'esistenza di tali riserve imponga al legislatore di dettare una disciplina sostanziale della materia, non potendo la legge limitarsi ad autorizzare genericamente l'intervento della fonte regolamentare. Peraltro, come è noto, non è affatto semplice l'individuazione del *quantum* che la legge deve comunque regolare in ossequio alla riserva di legge di cui agli artt. 95, c. 3°, e 97, c. 1°, Cost.: a tale proposito, si è affermato persuasivamente che «l'art. 97, comma 1, per la situazio-

<sup>6</sup> In questo senso, sostanzialmente, O. FORLENZA, *Ministeri: regolamenti di delegificazione a rischio di legittimità costituzionale*, in AA.VV., *Guida alle leggi Bassanini. Norme e commenti sul decentramento e sulla semplificazione amministrativa*, Il Sole-24 Ore/Pirola, Milano, 1997, 132. Sembra quindi fondato il rilievo secondo il quale tale disposizione istituisce un nuovo tipo di regolamento «dotato di caratteristiche intermedie fra quelle proprie dei regolamenti delegati di cui al 2° co. [...] e quelle proprie dei decreti legislativi»: A. PIZZORUSSO, *Le fonti secondarie*, in A. PIZZORUSSO-S. FERRARI, *Le fonti del diritto italiano*, 1. *Le fonti scritte*, Trattato di diritto civile a cura di R. Sacco, Utet, Torino, 1998, 157.

<sup>7</sup> Corte Conti, sez. controllo Stato 24 novembre 1995, n. 149, cit. Peraltro, secondo A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, app. III, 497, il limite alla delegificazione costituito dalle riserve di legge non è di per sé facilmente utilizzabile: «È infatti palese che la riserva impedisce il riconoscimento e l'esercizio di poteri discrezionali, ma non impedisce l'attività di interpretazione del diritto e l'attività regolamentare è spesso proprio soltanto un'attività di ricognizione del diritto vigente o di specificazione delle regole che risultano da esso, al fine di renderle meno astratte, ma non necessariamente attraverso scelte discrezionali».

ne che contempla (la posizione della amministrazione, la sua attività), è una norma che esige, si direbbe, margini di elasticità naturali. È forse eloquente già il fatto che, unanime l'opinione sul carattere "relativo" della riserva che vi sarebbe contemplata, incerto e discusso rimanga, di questa, il confine»<sup>8</sup>.

Pertanto, anche chi sostiene l'esistenza di una riserva di legge «impropria» nell'art. 97, c. 1°, per consentire all'amministrazione l'esercizio di una potestà di autoorganizzazione che si fonderebbe sui principi di buon andamento e di imparzialità fissati in tale articolo, riconosce che tale riserva presenta margini di flessibilità: «La ricerca di criteri cui riferirsi in modo automatico per la determinazione delle due aree, perde dunque buona parte del suo significato. Si tratta, infatti, di criteri la cui compatibilità rispetto al sistema complessivo non è (se non in una certa misura) determinabile *a priori*, ma resta in definitiva affidata alle valutazioni degli organi, cui è demandato, appunto, il compito di evitare ogni indebita interferenza negli ambiti in cui si esercita la funzione di indirizzo dei soggetti che ne sono titolari in via esclusiva o concorrente»<sup>9</sup>.

Del resto, la tesi della «riserva di legge impropria» non nega affatto un ruolo fondamentale alla legge nell'organizzazione amministrativa. Come è noto, secondo Nigro, alla legge dovrebbe spettare il compito di porre le supreme scelte politiche ed amministrative; ai regolamenti le concrete scelte organizzative dell'amministrazione<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> S. NICCOLAI, *Riserva di legge e organizzazione della Pubblica Amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 3313, nt. 32.

<sup>9</sup> P. CARETTI, *Art. 97, c. 1°*, in *Comm. Cost.*, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 15-16. Alla luce di tale affermazione deve essere letta l'ulteriore considerazione di tale autore (p. 20), secondo la quale l'art. 97, c. 1° autorizzerebbe «una piena libertà del legislatore di decidere fino a qual punto spingere l'intensità del proprio intervento (un'intensità che può raggiungere anche un grado del tutto esaustivo), ma solo nell'area definita dagli «aspetti fondamentali» della organizzazione dei pubblici uffici [...]; ma non anche una assoluta libertà di assumere nell'ambito della disciplina legislativa ogni e qualunque contenuto, qualora esso si presenti ascrivibile ad un diverso ed inferiore livello di esercizio della funzione di organizzazione».

<sup>10</sup> M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, 214, secondo il quale «l'essenziale dell'art. 97, e ciò che relativizza la riserva, è la spartizione in generale della funzione di organizzazione fra parlamento ed apparato esecutivo in modo tale che il parlamento goda della funzione "superiore" di indirizzo sull'amministrazione, e l'apparato esecutivo svolga una attività direttiva ed esecutiva "inferiore" o di secondo piano anche se non proprio esecutiva ed applicativa». Alla luce di tale posizione, Nigro, è bene ricordarlo, non poteva che definire «formule generiche e vuote» i principi di cui all'art. 2, l. n. 1862/1962 in materia di riorganizzazione del Ministero della difesa («La riorganizzazione degli uffici [...] del ministero della difesa [...] sarà effettuata secondo i seguenti criteri: [...] conseguire un più organico assetto delle direzioni generali in base alla omogeneità delle funzioni [...]): *Studi sulla funzione organizzatrice*, cit., 220, nt. 112.

Il comma 4°-bis pone quindi seri dubbi di legittimità costituzionale, per superare i quali si è tentato, con qualche fondamento, di interpretare tale disposizione in coerenza con l'art. 12, c. 1°, lett. g), l. n. 59/1997; tale disposizione individua, tra i principi e criteri direttivi vincolanti il decreto legislativo di riforma dei Ministeri, «ridisegnare le strutture di primo livello, anche mediante istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo risultanti dall'aggregazione di uffici di diverse amministrazioni, sulla base di criteri di omogeneità, di complementarità e di organicità». Da ciò, si è dedotto che la potestà regolamentare possa essere legittimamente esercitata solo dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo di riforma dei Ministeri <sup>11</sup>.

Tale interpretazione, che pure sembrava ben argomentata, non ha trovato riscontro nella prassi normativa, dato che alcuni regolamenti di organizzazione sono stati adottati ai sensi del comma 4°-bis prima dell'adozione del d.lgs. n. 300/1999 <sup>12</sup>.

Peraltro, anticipando quanto si dirà in seguito, un qualche riscontro alla tesi in esame è rinvenibile nello stesso decreto e precisamente ai commi 3° e 4° dell'art. 55: il primo legittima l'adozione dei regolamenti di cui al comma 4°-bis anche prima del definitivo riassetto dei Ministeri a partire dal-

---

In ogni caso, appare inesatto sostenere che l'introduzione di una riserva di legge impropria non toccherebbe sostanzialmente i rapporti tra fonti primarie e fonti secondarie, dato che, rispetto all'attuale testo dell'art. 97, c. 1°, la differenza sarebbe più quantitativa che qualitativa, essendo riconosciuto solo un maggiore spazio alla fonte regolamentare (P. VIPIANA, *La disciplina dell'organizzazione dei pubblici uffici: verso una riserva di regolamento?*, in TAR, 1995, II, 86-87). In contrario avviso, si può sostenere che i rapporti tra fonti primarie e fonti secondarie, in caso di sussistenza di una riserva di regolamento, non sarebbero più caratterizzati dalla sussistenza di un principio gerarchico ma dal principio di competenza (così F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1991, 151, secondo il quale «questi regolamenti [...] sarebbero dotati, dalla riserva di competenza materiale costituzionalmente disposta in loro favore, di un'efficacia formale distinta, che li collocherebbe a pieno titolo fra le fonti primarie concorrenti con la legge statale: alla legge la previsione dei principi, al regolamento la concreta disciplina organizzativa, seguendo uno schema che ricorda il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni delineato dall'art. 117 Cost.»).

<sup>11</sup> P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice*, cit., 220 ss. Anche G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo, nelle «leggi Bassanini» tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, II, Giuffrè, Milano, 1998, 789 e nt. 56 nota la sovrapposizione tra l'art. 12, lett. g), e l'art. 13, l. n. 59/1997. Si veda in questo senso il recente disegno di legge recante «disposizioni in materia di attività normativa» (A.C. 1665 e abb.), il cui art. 13, oltre a «trasporre» sostanzialmente il comma 4°-bis, reca un ulteriore comma del seguente tenore: «I principi ed i criteri direttivi cui devono attenersi i regolamenti di cui al comma 1 sono determinati dalle singole leggi di autorizzazione, che contengono altresì l'indicazione espressa delle norme abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari».

<sup>12</sup> Si veda, ad esempio, il d.p.r. 11 maggio 1999, n. 267, riportato al n. 6.

la prossima legislativa (si veda *infra*, par. 3); il secondo, ancora più chiaramente, fa salvi i regolamenti di organizzazione ai sensi del comma 4°-bis già adottati e quelli di cui alla l. n. 94/1997 (in materia di organizzazione del Ministero del tesoro e del bilancio). Tuttavia, nel contesto del d.lgs. n. 300/1999 tali disposizioni convivono con la sostanziale riproposizione del modello di cui al comma 4°-bis (art. 4). In questo senso il d.lgs. n. 300/1999 non dà fedele attuazione alla legge di delegazione, dato che esso non prevede direttamente le strutture di primo livello ma solo la loro tipologia (dipartimenti ovvero direzioni generali: art. 3, c. 1°) ed a prevederne il numero massimo, interpretando così in modo estremamente restrittivo l'art. 12, lett. g), l. n. 59/1997 e quindi anche le riserve di legge di cui agli artt. 95, c. 3°, e 97, c. 1°, Cost.<sup>13</sup>.

## 2. Segue: il comma 4°-bis e i fenomeni di rilegificazione

Il comma 4°-bis costituisce quindi un tentativo, assai problematico sul piano della legittimità costituzionale, di istituire una sorta di «riserva di regolamento»<sup>14</sup> che, in quanto priva di riferimenti costituzionali, appare assai precaria e suscettibile di essere erosa da successivi interventi del legislatore<sup>15</sup>.

In questo senso, quindi, non può essere istituito un parallelismo tra il comma 4°-bis e una riserva di regolamento fondata su una norma costituzionale, come quella di cui agli artt. 34 e 37 della Costituzione francese della V Repubblica. Viceversa, tale disposizione appare ontologicamente simile all'art. 6 della legge francese del 17 agosto 1948 che, aggirando il divieto della delegazione legislativa contenuto nell'art. 13 Cost. della IV Repubblica, aveva individuato una serie di materie «ayant par leur nature caractère réglementaire». Come fu subito chiaro alla dottrina maggioritaria dell'epoca, la devo-

---

<sup>13</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1999, 39, nota al riguardo: «Occorre prendere atto che la nuova legislazione, a differenza di quella anteriore, ha interpretato la riserva dell'art. 97 Cost. in termini estremamente riduttivi dell'area riservata alla legge. Infatti, è ormai affidata alla disciplina regolamentare non solo l'organizzazione interna degli uffici, ma anche la stessa individuazione degli uffici nell'ambito di ciascuna Amministrazione».

<sup>14</sup> In questo senso, per tutti, U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, cit., XXI.

<sup>15</sup> A. PIZZORUSSO, *Le fonti secondarie*, cit., 158, nt. 32, contesta la definizione di «riserva di regolamento» a proposito dell'art. 17, c. 4°-bis, proprio per la possibilità che essa venga limitata successivi interventi del legislatore.

luzione di talune materie al *domaine réglementaire* non avrebbe potuto impedire fenomeni di rilegificazione<sup>16</sup>.

Lo stesso è a dirsi per il comma 4°-bis<sup>17</sup>: il suo tenore letterale, proprio perché contenuto in una legge ordinaria, non appare in grado di eliminare il principio di preferenza della legge, che governa le relazioni tra le fonti primarie e le fonti secondarie: fino ad una ipotetica revisione costituzionale, la relazione gerarchica che caratterizza i rapporti tra fonti primarie e fonti secondarie impone di ritenere che una parziale rilegificazione di una delegificazione impedisca il successivo esercizio, nella materia delegificata, di una potestà regolamentare ai sensi dei commi 2° e 4°-bis, l. n. 400/1988.

Del resto, fenomeni massicci di rilegificazione si erano avuti anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 100/1926, che, come è noto, autorizzava una vasta delegificazione per disciplinare, tra l'altro, «l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli enti ed istituti pubblici, eccettuati i Comuni, le Province, le istituzioni pubbliche di beneficenza, le università e gli istituti di istruzione superiore che hanno personalità giuridica, quand'anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge». In un assetto delle fonti come quello disegnato dalla l. n. 100/1926, sia il Consiglio di Stato che la dottrina assolutamente maggioritaria ritennero che l'art. 1, n. 3), configurasse una delegificazione che non avrebbe potuto impedire il successivo intervento del legislatore. Ed in effetti, fenomeni di rilegificazione tacita si moltiplicarono, tanto che l'articolo unico della l. n. 1547/1940 dovette estendere la delegificazione di cui all'art. 1 della l. n. 100/1926 anche alle «disposizioni contenute in provvedimenti legislativi emanati prima dell'entrata in vigore della presente legge»<sup>18</sup>.

Nonostante i dubbi di legittimità che suscita, il comma 4°-bis costituisce ormai la categoria generale dei regolamenti di organizzazione: infatti, essi deb-

<sup>16</sup> S. GAMBINO, *Sistema delle fonti e controllo della costituzionalità. Il caso francese*, Giappichelli, Torino, 1988, pp. 82 ss. che pure ricorda come durante la IV Repubblica la giurisprudenza amministrativa aveva ammesso l'esistenza di un potere regolamentare "autonomo".

<sup>17</sup> Peraltro, con riferimento già all'art. 2 del d.d.l. n. 3044 (A.S.) della XII legislatura decaduto e poi «trasposto» quasi letteralmente nell'art. 13, l. n. 59/1997, U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 89 nota che la «riserva di regolamento» in questione «può perfino significare che anche un'ipotetica rilegificazione della materia, che non travolga lo stesso comma 4°-bis, potrebbe, almeno sul piano teorico, essere fatta venir meno da un successivo esercizio di questo potere regolamentare» (si veda anche, dello stesso, *Un travolgente processo di trasformazione*, cit., XXI, nt. 26).

<sup>18</sup> Sull'art. 1, l. n. 100/1926 si veda, per tutti, F. CERRONE, *La potestà regolamentare*, cit., 122 ss.

bono essere utilizzati per il riordino delle strutture centrali e periferiche sopresse, trasformate o accorpate a seguito del conferimento delle funzioni e dei compiti alle Regioni e agli enti locali (artt. 3, c. 1°, lett. *d*); art. 7, c. 3°, l. n. 59/1997) ma, ancora più significativamente, il d.lgs. n. 80/1998 prevede la loro estensione all'organizzazione di tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo (art. 5 che modifica l'art. 6, d.lgs. n. 29/1993).

A proposito di tale estensione, almeno due considerazioni si impongono: in primo luogo, essa appare dubbia in quanto la l. n. 59/1997, che ha delegato il Governo a riformare il d.lgs. n. 29, non autorizza una tale espansione ed anzi espressamente pone il comma 4°-*bis* quale novella dell'art. 17, l. n. 400/1988 proprio a proposito dell'organizzazione dei Ministeri (e delle altre strutture di cui agli artt. 3, c. 1°, lett. *d*); art. 7, c. 3°); in secondo luogo, la delegificazione di cui al comma 4°-*bis*, riferita ormai anche alle altre amministrazioni dello Stato, appare ancor meno "guidata" dalla fonte primaria, dato che le lett. da *a*) a *e*) presuppongono un'organizzazione di carattere ministeriale<sup>19</sup>.

Tuttavia, proprio l'espansione della potestà regolamentare in materia di organizzazione rischia di contraddire uno dei cardini della riforma della pubblica amministrazione anche statale operata proprio dal d.lgs. n. 80/1998: essa infatti potrebbe perpetuare nell'Esecutivo una sorta di dominio sull'amministrazione tale da vanificare il principio di separazione tra sfera politica ed amministrativa inequivocabilmente fissato nel d.lgs. n. 29/1993<sup>20</sup>: soprattutto dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 80/1998, alla dinamica dei rapporti tra legge e regolamenti si va affiancando (o forse sostituendo) quella tra le fonti tradizionali del Governo (in specie, decreti legislativi e regolamenti) e atti espressione di una potestà di autoorganizzazione dell'amministrazione, in attuazione dei principi di responsabilità della dirigenza in ordine all'efficienza ed all'efficacia dell'azione amministrativa<sup>21</sup>. A ciò si aggiun-

<sup>19</sup> *Contra*, A. VISCOMI, *Commento all'art. 6, d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1105, secondo il quale «si tratta di criteri aventi carattere generale (ma non per questo natura generica), idonei ad assicurare, proprio per tale motivo, margini di discrezionalità sufficienti a consentire il relativo adeguamento alle diverse realtà organizzative e giuridico-costituzionali».

<sup>20</sup> A tale proposito, parte della dottrina evidenzia il nesso strettissimo che collega la riserva di legge alla realizzazione dell'esigenza d'imparzialità «rispetto alla quale il momento organizzatorio non è estraneo o indifferente né sotto il profilo della scelta tra formule diverse, né sotto il profilo dell'organo cui la scelta compete». Per cui, «se dunque l'organizzazione ha da essere modellata sugli interessi da curare, si conferma la necessità che la legge in primo luogo, e solo secondariamente il regolamento, sia la fonte delle norme di organizzazione»: in questo senso, L. CARLASSARE, *Politica e amministrazione nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1998, 78.

<sup>21</sup> Secondo G. DI GASPARÉ, *Organizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, 521, «que-



ga che, soprattutto dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 80/1998, ma anche a seguito della più recente giurisprudenza costituzionale, la disciplina dell'organizzazione amministrativa si caratterizza per un'accentuata estensione del diritto comune per quei profili che non sono connessi «al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa», a garanzia del valore dell'efficienza<sup>22</sup> (si veda anche *infra*, par. 5).

### 3. *La riforma dei Ministeri operata attraverso un decreto legislativo; le disposizioni di dubbia riferibilità alla legge di delegazione*

Ciò premesso sui presupposti della riforma, è ora necessario analizzare più da vicino i contenuti del d.lgs. n. 300/1999.

Un primo punto da osservare è che la riforma dei Ministeri è avvenuta attraverso il meccanismo della delega legislativa e non già con una legge di riforma organica.

Siamo quindi ben lontani da quell'orientamento dottrinale che sospettava d'incostituzionalità in materia di organizzazione dei Ministeri non solo l'uso del potere regolamentare ma anche della delega legislativa che consentirebbe al Governo di «appropriarsi di una materia che la Costituzione ha voluto definitivamente sottrargli», attraverso uno strumento «che potrebbe risultare in tutto o in parte antagonista all'obiettivo dell'imparzialità»<sup>23</sup>. Così come siamo ben lontani dalle tesi che sostenevano la necessità di una legge che contenesse una disciplina organica, preclusiva, in quanto tale, di ogni

---

sto nuovo riparto implica una drastica riduzione, se non una vera e propria vanificazione del principio di riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa. Ma, al fondo, questa esigenza di recupero di efficienza e di imputazione di responsabilità personali incide, ancora più in profondità, sull'organizzazione innescando un circuito virtuoso di una più razionale allocazione dei mezzi e del personale».

<sup>22</sup> Così, Corte cost., 16 ottobre 1997, n. 309, in *Lav. pubbl. amm.*, 1998, II, 131 ss., con nota di M. BARBIERI, *Corte costituzionale e lavoro pubblico: un passo avanti e uno a lato*. Su tale problematica si veda, da ultimo, A. CORPACI, *Commento all'art. 1, d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1053, secondo il quale «con la novella del '98, infatti, viene meno l'integrale riconduzione della organizzazione alle fonti unilaterali e al regime di diritto pubblico. Il dimensionamento dell'area per cui è richiesta una definizione normativa ovvero l'esercizio di potestà pubblicistica, il superamento del principio di totale esclusione della contrattazione collettiva in materia, la sottoposizione delle determinazioni organizzative di ordine gestionale al regime di diritto privato riducono al minimo la divaricazione e le possibili incoerenze e sovrapposizioni tra regolazione dell'organizzazione e disciplina del lavoro».

<sup>23</sup> L. ARCIDIACONO, *Profili di riforma dell'amministrazione statale*, cit., 55 ss.

possibilità di intervento da parte di un qualunque altro atto legislativo. La tesi, rimasta minoritaria in dottrina, fu affermata in occasione dell'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali: si notò cioè un contrasto con l'art. 95, c. 3°, Cost. che non consentirebbe di creare Ministeri, sia pure con legge, ma, per così dire, "alla spicciolata", in quanto solo una legge organica dovrebbe regolare i vertici della pubblica amministrazione; diversamente, non si comprenderebbe l'art. 95, c. 3°, laddove prevede la fissazione con legge del numero dei Ministeri, ciò che consentirebbe agevolmente di caratterizzare l'intervento legislativo<sup>24</sup>.

Il d.lgs. n. 300/1999, peraltro, non realizza una normativa organica né sul piano formale, né su quello contenutistico.

Sul piano formale, è appena il caso di ricordare che la sussistenza di leggi organiche nel nostro ordinamento non può essere affermata, nonostante che a livello dottrinale si sia tentato di affermare la sussistenza di una categoria di leggi che occuperebbero una particolare posizione nel sistema delle fonti<sup>25</sup>. Peraltro, deve essere messo in evidenza che negli ordinamenti che conoscono tale fenomeno le normative organiche sono poste con legge e non già con atti con forza di legge del Governo<sup>26</sup>.

D'altra parte, il d.lgs. n. 300/1999 non concretizza pienamente nemmeno una normazione organica sul piano contenutistico.

In primo luogo, esso non reca efficaci disposizioni di coordinamento con la normativa vigente né disposizioni né disposizioni abrogative delle norme incompatibili (fatta eccezione per quelle di cui agli artt. 36 e 82)<sup>27</sup>.

In particolare, mancano disposizioni di coordinamento con gli atti normativi con i quali sono state trasferite funzioni alle Regioni e agli enti locali, in attuazione delle previsioni della l. n. 59/1997. L'unica disposizione che tenta un raccordo a tale riguardo è costituita dall'art. 1, c. 2°, secondo il quale «in nessun caso le norme del presente decreto legislativo possono essere

---

<sup>24</sup> V. BACHELET, *L'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 1958, 201.

<sup>25</sup> Su tale tema si veda L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1990.

<sup>26</sup> La riserva alla legge della normativa organica è espressamente prevista nell'ordinamento spagnolo e, implicitamente, anche nell'ordinamento francese, dato che l'art. 92, che consentiva al Governo di adottare ordinanze governative per la prima attuazione delle istituzioni della V Repubblica, è chiaramente un'eccezione rispetto al disposto dell'art. 46. Su tale problematica si veda, per tutti, H. AMIEL, *Les lois organiques*, in *Rev. dr. publ. sc. pol.*, 1984.

<sup>27</sup> Su tale problematica si veda Camera dei deputati (servizio studi), *Riforma dell'organizzazione del Governo. Schede di lettura*, dossier provvedimento n. 1183, XIII legislatura (giugno 1999), 9-10.

interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ovvero da conferire ai sensi dei decreti legislativi emanati in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59»; tuttavia, nella sua generalità (o forse nella sua genericità) essa non sembra sufficiente a risolvere i problemi di coordinamento che il d.lgs. n. 300/1999 pone<sup>28</sup>.

Tali difetti di coordinamento possono, come si vedrà meglio anche in seguito, dare luogo a incertezze anche assai gravi sul piano interpretativo. Così, solo per citare un esempio, in relazione ai Ministeri articolati in dipartimenti (tutti, tranne il Ministero degli esteri, della difesa, dei beni e delle attività culturali) non è chiaro se vi debba essere corrispondenza tra i dipartimenti stessi e le aree funzionali individuate per ciascun Ministero<sup>29</sup>.

In altri casi, il difetto di coordinamento coinvolge normative settoriali.

Così, senza pretesa di completezza, nel d.lgs. n. 300/1999 manca un qualsivoglia riferimento al recente e fondamentale d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 che ha provveduto ad una profonda riforma del servizio sanitario nazionale, nell'ottica di una valorizzazione delle autonomie regionali e locali, ma con un forte coinvolgimento istituzionale del Ministro della sanità; ed anzi, in una prospettiva opposta, lo stesso d.lgs. n. 300/1999 sopprime il Ministero della sanità, istituendo un Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (artt. 45 ss.). Sempre andando per esemplificazioni, non è chiaro l'assetto delle attribuzioni statali in materia di editoria: se, infatti, gli artt. 27, c. 2°, e 28, lett. c), sembrano trasferire ogni competenza al riguardo al Ministero delle attività produttive, l'art. 27, c. 3°, non indica, tra gli organi che si vedono sottratte le relative competenze, né il dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, né il Ministero per i beni e le attività culturali (che attualmente esercita le competenze in materia di promozione dell'editoria di alto valore culturale)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Si veda, per citare un esempio, il recente d.lgs. n. 469/1997 in materia di riforma del mercato del lavoro, in relazione agli artt. 45 ss. del decreto: Camera dei deputati (servizio studi), *Riforma dell'organizzazione del Governo. Schede di lettura*, cit., 103-104.

<sup>29</sup> Così, se per sette Ministeri vi è corrispondenza tra numero di dipartimenti e numero di aree funzionali, per il Ministero delle attività produttive e per quello dell'istruzione tale simmetria manca (per il primo, sono previste tre aree funzionali ed un numero di dipartimenti non superiore a quattro; per il secondo, due aree funzionali ed un numero di dipartimenti non superiore a tre).

<sup>30</sup> Ancora, le materie attribuite al Ministero per le politiche agricole e forestali ai sensi dell'art. 33 non coincidono con quelle risultanti dal d.lgs. n. 143/1997, che istituisce il Mini-

Un problema interpretativo più grave riguarda l'entrata in vigore del decreto legislativo: infatti, l'art. 55, c. 1°, collega l'istituzione dei nuovi Ministeri (e la soppressione di quelli interessati dall'accorpamento o fusione) a decorrere dalla data del decreto di nomina del primo governo costituito a seguito delle prime elezioni politiche successive all'entrata in vigore del decreto legislativo, con ciò non rendendo certi i tempi entro i quali dovrà essere disciplinata l'organizzazione dei singoli apparati; né tale previsione appare del tutto coordinata con il successivo comma 6°, si sensi del quale «salvo disposizione contraria, la decorrenza dell'operatività delle disposizioni del presente decreto è distribuita, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro l'arco temporale intercorrente tra l'entrata in vigore del presente decreto e la data di cui al comma 1»<sup>31</sup>.

In questo senso, problematica appare la previsione di cui al comma 3° dello stesso art. 55 che, sino alla data di cui al comma 1°, autorizza l'adozione di regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988 per provvedere al riassetto dei singoli ministeri «in conformità con la riorganizzazione del Governo e secondo i criteri ed i principi previsti dal presente decreto legislativo», dato che tale disposizione non chiarisce se tali regolamenti «provvisori» debbano rispettare tutte le previsioni del d.lgs. n. 300/1999 (come sembrerebbe desumersi dall'inciso «in conformità con la riorganizzazione del

---

stero per le politiche agricole. Tra le materie non riprodotte ne figurano alcune assai significative non espressamente attribuite a nessun altro Ministero (ad esempio, disciplina delle specie cacciabili, disciplina generale e coordinamento in materia di scorte e approvvigionamenti alimentari, settore fitosanitario, registri di varietà vegetali, reti infrastrutturali di irrigazione). Infine, con riferimento alle strutture periferiche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'art. 43, c. 2°, prevede che il Ministero si avvalga degli uffici territoriali del Governo, dell'agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture e delle capitanerie di porto, non specificando come saranno regolate le funzioni attualmente affidate a strutture il cui ambito di competenza non coincide né con quello provinciale né con quello regionale (così, ad esempio, le direzioni marittime o le direzioni di circoscrizione aeroportuale): Camera dei deputati (servizio studi), *Riforma dell'organizzazione del Governo. Schede di lettura*, cit., 67 ss.

A questi difetti, se ne aggiungono poi altri, imputabili, puramente e semplicemente a sviste dei redattori: la più macroscopica è forse rinvenibile nell'art. 33, c. 2°, che attribuisce al Ministero per le politiche agricole e forestali le competenze statali in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca, ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 143/1997 «fatto salvo quanto previsto dagli artt. 25 e 26 del presente decreto legislativo». Tale richiamo, che appare a prima vista incomprensibile dato che tali articoli riguardano, rispettivamente, l'ordinamento del Ministero delle finanze e la sua riforma, si spiega con il fatto che nel testo della bozza di decreto legislativo trasmessa alla Commissione bicamerale per la riforma amministrativa gli artt. 25 e 26 riguardavano le competenze del Ministero delle attività produttive (poi divenuti nel testo definitivo gli artt. 27 e 28; si noti anche che il Ministero per le politiche agricole e forestali non era contemplato nello schema di decreto e le sue competenze erano affidate al Ministero delle attività produttive).

<sup>31</sup> V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 193.

Governo») ovvero solo i criteri ed i principi di esso (con ciò rendendo incerta, ad esempio, l'immediata applicazione dell'art. 4 di esso: si veda *infra*, par. 5).

Non vi è dubbio che alcuni dei problemi interpretativi sono imputabili anche al ritmo frenetico lungo il quale procede il percorso di riforma della pubblica amministrazione; esso si è infatti snodato attraverso una serie di atti spesso non coordinati tra loro: ne è derivato quindi, oltre che una "instabilità" dei provvedimenti di riforma (soggetti, oltre che a frequenti modificazioni espresse, anche a deroghe o ad abrogazioni tacite), anche un tipo di legiferazione spesso oscuro o comunque poco comprensibile<sup>32</sup>.

Così, ad esempio, non può stupire che il decreto in esame, poco dopo la sua entrata in vigore, ha già subito un primo intervento modificativo ad opera del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, il cui art. 9 ha provveduto ad abrogare gli artt. 45, c. 4°, ultimo periodo, e 48 che disciplinavano l'istituto superiore di sanità e l'istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro. Peraltro, tale abrogazione si accompagna ad una sostanziale trasposizione di tali articoli nello stesso art. 9, tranne la curiosa previsione della sottoposizione di tali enti alla vigilanza del Ministero della sanità, senza alcun riferimento al fatto che tale Ministero è stato soppresso (sia pure dalla prossima legislatura) dal d.lgs. n. 300!

Così, ancora, le competenze dei Ministeri descritte dal d.lgs. n. 300 sono state ampliate a seguito della delegificazione autorizzata dall'art. 3, l. 17 maggio 1999, n. 144. Tale disposizione prevede il riordino delle competenze del C.I.P.E. con proprie deliberazioni, attraverso il trasferimento ai Ministeri interessati (nonché ad altre amministrazioni) delle attribuzioni non concernenti compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria. Il regolamento, adottato con deliberazione 6 agosto 1999, costituisce l'attuazione di un modello di delegificazione del tutto atipico rispetto a quello disciplinato dall'art. 17, cc. 2° e 4°-bis, l. n. 400/1988 e per questo ha attirato le critiche della Corte dei conti<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Anche se questa non è la sede per un'analisi approfondita sul punto, sembra anche il fenomeno di normazione *in progress* insito nella deleghe legislative correttive ha contribuito non poco a tutto ciò. A tale proposito, con riferimento al d.lgs. n. 29/1993, M. RUSCIANO, *Problemi della contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in *Dir. lav.*, 1998, I, 200 parla giustamente di «un legislatore iperattivo e frenetico, e quindi spesso oscuro e frettoloso».

<sup>33</sup> Corte conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998*, I, Roma, 1999, 154-155, nella quale si legge che «viene, pertanto, del tutto disattesa la tecnica di delegificazione, che è identificata, dalla l. n. 400 del 1988 (art. 17, cc. 2° e 4°-bis), nella previa emanazione di appositi "regolamenti delegificanti". Donde le perplessità della Corte in ordine all'attribuzione di diretta «forza delegificante» alla deliberazione del C.I.P.E. prevista dalla citata legge n. 144 del 1999» (p. 155).

Un altro problema è quello del rispetto delle previsioni dell'art. 76 Cost. da parte degli artt. 11 e 12, l. n. 59/1997, sui quali si fonda il d.lgs. n. 300/1999.

A tale proposito, i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega relativi ai Ministeri, che sono indicati nell'art. 12, c. 1°, appaiono generici e comunque tali da lasciare al Governo una vasta discrezionalità. Emergono sotto questo profilo dubbi di legittimità costituzionale, pur nella consapevolezza della cautela che caratterizza la giurisprudenza costituzionale in ordine alla sufficienza dei principi e criteri direttivi<sup>34</sup>.

Peraltro, il ruolo incisivo che la Commissione bicamerale per la riforma amministrativa istituita dall'art. 5, l. n. 59/1997 ha esercitato anche nella definizione dei contenuti del decreto, ed i meccanismi di "rafforzamento" del parere parlamentare, che si sono ormai affermati nella prassi, non valgono a fugare tali dubbi di costituzionalità<sup>35</sup>. In effetti, attraverso questo modo di procedere il Parlamento non può omettere di determinare criteri e principi materiali; viceversa, infatti, «si violerebbe lo schema dell'art. 76, che vuole che sia il parlamento stesso [...] a indirizzare nella sostanza l'attività del Governo (conclusione tanto più incontrovertibile ove si consideri che per l'u.c. art. 72 le leggi di delegazione non possono essere approvati dalle commissioni parlamentari)». Infine, è da osservare che la predeterminazione dei principi e criteri consente un efficace sindacato in ordine alla corrispondenza del decreto legislativo alla volontà parlamentare, sulla base del combinato disposto degli artt. 70, 76 e 77, c. 1°, Cost.<sup>36</sup>.

Non mancano poi nel d.lgs. n. 300/1999 norme che appaiono di dubbia costituzionalità per eccesso di delega, pur nella genericità dei contenuti degli artt. 11 e 12, l. n. 59/1997. Rinviamo al par. 4 la problematica del "recepimento" dell'art. 17, c. 4°-*bis*, l. n. 400/1988 nell'art. 4 del decreto, si deve qui ricordare, in primo luogo, l'art. 88, c. 7°, che aggiunge la materia «formazione e istruzione professionale» a quelle oggetto del riordino normativo di cui all'art. 7, l. 8 marzo 1999, n. 50.

---

<sup>34</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale si veda, da ultimo, G. D'ELIA, *Osservazioni in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi nella delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 1998, 2787 ss.

<sup>35</sup> N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, cit., 117 ss. Su tale prassi si veda, altresì, P. CARETTI-M. MORISI (a cura di), *I decreti legislativi della XII e XIII legislatura. Aspetti procedurali: il ruolo delle Commissioni parlamentari. Rapporto di sintesi della rilevazione svolta nell'ambito del seminario 1997*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 8, seminario 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 139 ss.

<sup>36</sup> G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I: Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, rist. agg. 1990, 166.

Tale previsione, inserita nell'ultimo comma dell'articolo che disciplina l'agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, appare "intrusa" rispetto alla riforma dei Ministeri, oggetto del d.lgs. n. 300/1999<sup>37 38</sup>.

#### 4. *L'organizzazione dei Ministeri nell'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999*

Come detto, l'art. 4, d.lgs. n. 300/1999 si riferisce espressamente ai regolamenti di cui al comma 4°-bis per la definizione dell'organizzazione, della dotazione organica, dell'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle loro funzioni, dell'individuazione dei dipartimenti (per i Ministeri di cui all'art. 3, c. 1° del decreto) e dei loro compiti.

Tuttavia, tale disposizione non si limita a "recepire" il modello di cui al comma 4°-bis ma vi apporta sostanziali modifiche. Esse appaiono di dubbia legittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost. in quanto il comma 4°-bis è stato posto dalla stessa legge di delegazione che ha autorizzato il d.lgs. n. 300/1999 (si veda l'art. 13, l. n. 59/1997) quale "tassello" essenziale del processo di riforma delle strutture ministeriali. In quanto tale, esso non può che essere ritenuto vincolante per il legislatore delegato, costituendo un criterio direttivo che si aggiunge, implicitamente ma chiaramente, a quelli di cui all'art. 12 della stessa legge.

La modifica sostanziale più evidente operata dall'art. 4, d.lgs. n. 300/1999 è costituita dalla previsione secondo la quale le disposizioni sull'organizzazione dei ministeri possono essere adottate, oltre che con regolamenti go-

---

<sup>37</sup> Del resto, la sua *ratio* è del tutto eterogenea rispetto al decreto in esame; in effetti, l'art. 88, c. 7°, si propone di superare le difficoltà insorte a proposito della delegificazione di tale materia, autorizzata dall'art. 17, l. 24 giugno 1997, n. 196 e non attuata a seguito della mancata registrazione del regolamento da parte della Corte dei conti, che ha sollevato problemi di costituzionalità e di conformità ai principi e criteri di cui al citato art. 17; disposizione, quest'ultima, che è stata modificata dall'art. 67, l. n. 144/1999: su tale vicenda si veda P. MILAZZO, *Il potere regolamentare del Governo in alcuni recenti interventi della Corte dei conti*, in questo volume.

<sup>38</sup> Analoghe considerazioni valgono anche per l'art. 76 che dispone la trasformazione degli istituti regionali di ricerca educativa (IRRSAE) in istituti regionali di ricerca educativa (IRRE), ridefinendone i compiti come enti strumentali anche dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione. In questo caso, viene modificato ed ampliato, attraverso il ricorso agli artt. 11 e 12, l. n. 59/1997, l'art. 21, c. 10°, della stessa legge che definisce gli IRRSAE come enti funzionali all'autonomia delle istituzioni scolastiche (senza alcun riferimento all'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione).

vernativi, anche con «decreti del ministro emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4°-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400».

Come detto, il comma 4°-bis prevede in tale materia il ricorso a regolamenti governativi «emanati ai sensi del comma 2», limitando il ricorso a decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

Per di più l'art. 4 in esame non specifica se i decreti ministeriali "alternativi" ai regolamenti governativi siano atti normativi ai sensi dell'art. 17, c. 3°, l. n. 400/1988 ovvero possano essere adottati come meri atti amministrativi, pur avendo un indubbio contenuto normativo.

L'ambiguità contenutistica dell'art. 4 a questo riguardo appare non facilmente superabile: infatti il riferimento all'art. 17, c. 4°-bis, può indicare sia la necessità che nell'adozione dei decreti ministeriali sia seguito il procedimento di adozione dei regolamenti (in questo senso depone il riferimento esplicito ai regolamenti di delegificazione contenuto nello stesso comma 4°-bis) sia la possibilità che essi siano adottati in forma non regolamentare (come i decreti di cui alla lett. e) del comma 4°-bis). A tale proposito, si deve escludere che i decreti ministeriali in esame si identifichino con quelli di cui alla lett. e) del comma 4°-bis, dato che a questi ultimi si riferisce espressamente il comma 4° dell'art. 4, ai sensi del quale «all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero e alla definizione dei relativi compiti si provvede con decreto ministeriale di natura non regolamentare»<sup>39</sup>. E d'altra parte, che non vi sia corrispondenza tra i decreti ministeriali di cui all'art. 4, c. 1°, e quelli di cui al comma 4° è dimostrato dall'ambito che i primi possono disciplinare, ovvero «l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti [...] e la definizione dei rispettivi compiti»<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Il comma 4° in esame non figurava nello schema di decreto legislativo sottoposto al parere della Commissione bicamerale consultiva ed è stato inserito proprio a seguito di tale parere nel quale si legge a tale proposito: «Si chiarisca, attraverso una apposita disposizione interpretativa, che spetta ai decreti ministeriali di cui alla lett. e) del comma 4°-bis dell'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400 individuare gli uffici dirigenziali non generali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali e stabilirne i relativi compiti». Tuttavia, non sembra che l'inserimento di tale comma abbia contribuito a risolvere i problemi: se infatti si ritiene, come detto nel testo, che il comma 4°-bis si impone al legislatore delegato, anche la sua lett. e) avrebbe ben potuto dirsi implicitamente presupposta nell'art. 4 in oggetto; ed anzi, in assenza del comma 4° dell'art. 4, si sarebbe potuto tentare di ricostruire i decreti del Ministro di cui al comma 1°, come riferito ai soli decreti ministeriali di natura non regolamentare di cui alla lett. e) del comma 4°-bis.

<sup>40</sup> In questo senso, appare non del tutto condivisibile l'opinione espressa G. D'AURIA, *La nuova geografia dei Ministeri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, spec. 18, per il quale «a chiarire che le



Tuttavia, non appare possibile sostenere, come pure sembrerebbe possibile seguendo un criterio interpretativo meramente letterale, la sussistenza in capo all'Esecutivo di una discrezionalità nell'uso dello strumento delegificante (regolamento governativo, ovvero atto amministrativo di forma non regolamentare). A tale proposito, si deve osservare che «se è fortemente dubbia una delegificazione a favore di regolamenti ministeriali, ancor più dubbia è una delegificazione che affida la futura disciplina della materia ad atti amministrativi che non hanno, secondo l'ordinamento vigente, alcuna prerogativa normativa e che invece, in quanto destinati a porre regole innovative, tali prerogative dovrebbero avere»<sup>41</sup>.

A ciò si aggiunga che l'equiparazione tra regolamenti governativi di delegificazione e decreti ministeriali renderebbe, con ogni probabilità, praticamente recessivi i primi a vantaggio dei secondi, dato che questi ultimi prescindono del tutto dal procedimento di adozione previsto dall'art. 17, l. n. 400/1988 come integrato dall'art. 13, l. n. 59/1997; in tal modo, quindi, nella materia organizzativa, verrebbe meno anche il residuo coinvolgimento del Parlamento, peraltro ormai confinato al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia sugli schemi di regolamenti di cui al comma 4°-bis.

D'altra parte, nemmeno la tesi che afferma la natura regolamentare dei decreti del ministro di cui all'art. 4, c. 1° (tesi fatta propria nel parere della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa) convince del tutto<sup>42</sup>.

Come è noto, il Consiglio di Stato ha affermato a più riprese la necessità che i regolamenti di delegificazione siano emanati «con l'assunzione della responsabilità politica ed istituzionale dell'intero Governo e dunque con la forma del decreto del Presidente della Repubblica»<sup>43</sup>. Tale posizione appare fondata, dato che l'art. 17, c. 3°, l. n. 400/1988 pone all'esercizio del potere regolamentare dei singoli Ministri limiti *anche tipologici* che sono facilmente desumibili in via interpretativa: oltre ai regolamenti indipendenti, tale di-

---

fonti hanno precise e distinte competenze giova [...] il rinvio finale dell'art. 4, c. 1° (primo periodo) d.lgs. n. 300/1999 all'art. 17, c. 4-bis, l. n. 400/1988».

<sup>41</sup> G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997*, cit., 241-242.

<sup>42</sup> Boll. uff. Giunte e Commissioni, 23 luglio 1999, all. 1, 9.

<sup>43</sup> Cons. Stato, ad. gen. 13 aprile 1994, n. 114, 2; Cons. Stato, ad. gen. 13 aprile 1994, n. 115, 2; Cons. Stato, ad. gen. 13 aprile 1994, n. 123, 2. Nello stesso senso, si vedano già Cons. Stato, ad. gen. 16 novembre 1989, n. 100, in *Foro it.*, 1990, III, 291 e ad. gen. 19 novembre 1990, n. 132, 4-5. Sul punto sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 225 ss.

sposizione esclude anche quelli di delegificazione, stante la loro evidente peculiarità nei rapporti con le fonti primarie <sup>44</sup>.

5. Segue: *l'art. 4 in rapporto all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988*

Le differenze tra l'art. 4, d.lgs. n. 300/1999 e l'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988 non si esauriscono a quelle descritte nel precedente paragrafo.

In effetti, l'art. 4 prevede un arricchimento dei principi e criteri direttivi a cui i regolamenti si dovranno attenere.

A tale proposito, l'art. 4 al comma 3° prevede che «il regolamento di cui al precedente comma 1 si attiene, inoltre, ai criteri fissati dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni». Essi non sembrano affatto sufficienti a superare la genericità dei contenuti e dei principi e criteri contenuti nell'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988 e quindi a ridimensionare i dubbi di legittimità costituzionale che tale disposizione suscita.

In effetti, l'art. 1, l. n. 241/1990, così come l'art. 2, d.lgs. n. 29/1993, non recano «norme generali regolatrici della materia» ma, semmai, principi generali dell'ordinamento giuridico che certamente si impongono alla potestà regolamentare ma che non paiono idonei a soddisfare l'esigenza che la delegificazione sia efficacemente «guidata» dalla legge di abilitazione: con ciò si conferma il dubbio che il legislatore abbia tentato di istituire, in materia di organizzazione dei Ministeri, una riserva di regolamento a Costituzione vigente <sup>45</sup>.

Infatti, l'art. 1, l. n. 241/1990 si limita a prevedere che «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti»; né maggiori indicazioni possono trarsi dall'art. 2, d.lgs. n. 29/1993 (come modificato dall'art. 2, d.lgs. n. 80/1998) il cui comma 1° pone criteri di organizzazione delle amministrazioni pubbliche che ricordano da vicino quelli dell'art. 17, c. 4°-bis <sup>46</sup>.

<sup>44</sup> P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 1999, 314-315.

<sup>45</sup> Non a caso, secondo G. D'AURIA, *La nuova geografia dei Ministeri*, cit., 19, i criteri di cui all'art. 4 in esame «sono nient'altro che la esplicitazione di quelli recati dalla l. n. 59/1997 e [...] essi sono talmente generici da imporsi comunque alla normazione secondaria, talché il loro richiamo vale – semplicemente – per memoria di coloro che sono chiamati a confezionare i regolamenti».

<sup>46</sup> Essi sono individuati nei seguenti: «a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di

Del resto, l'art. 2 in esame, in coerenza con il disegno generale di riforma delle amministrazioni pubbliche, limita l'intervento delle fonti primarie alla fissazione dei soli principi generali, mentre gli atti di organizzazione (comprensivi, sembra di capire, anche dei regolamenti) sono chiamati a definire le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, ad individuare gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, a determinare le dotazioni organiche complessive.

Come già accennato in precedenza, la restante attività normativa è rimessa alle singole amministrazioni «mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti». Essi sono quindi i regolamenti ma anche, sembra di capire, atti formalmente non normativi, come i decreti di natura non regolamentare di cui alla lett. e) dell'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988, i cui contenuti sono definiti in modo tale da evitare eccessi di specificazione e di analiticità, dovendo garantire «adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'art. 4, comma 2°»<sup>47</sup>.

Infatti, tale disposizione, dopo la modifica operata dall'art. 4 del d.lgs. n. 80/1998, rimette agli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro», mentre l'art. 16 dello stesso d.lgs. n. 29/1993 (come sostituito dall'art. 11, d.lgs. n. 80/1998) attribuisce ai dirigenti il compito di adottare «gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale».

Alla luce dell'art. 4, c. 2°, appare in qualche modo problematico il mantenimento in capo ai Ministri del potere di adottare i decreti ministeriali non regolamentari di cui alla lett. e) dell'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988<sup>48</sup>,

---

attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione; b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'art. 4, comma 2; c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici; d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso; e) armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea».

<sup>47</sup> A. ORSI BATTAGLINI-A. CORPACI, *Commento all'art. 4, d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1068.

<sup>48</sup> In questo senso, chiaramente, F. MERLONI, *Riforme amministrative e autonomia regionale nell'organizzazione degli uffici*, in F. MERLONI (a cura di), *Riforme amministrative e organizzazione regionale. Prima attuazione del d.lgs. n. 29/1993*, Giuffrè, Milano, 1999, 8; non a caso,

così come dispone il già ricordato art. 4, c. 4°, d.lgs. n. 300/1999<sup>49</sup>.

Il coordinamento tra l'art. 4, c. 4°, in esame e i novellati artt. 4 e 16, d.lgs. n. 29/1993 può essere rinvenuto, a mio parere, solo qualora si ritenga che le determinazioni dei dirigenti siano soggette anche al rispetto dei decreti ministeriali non regolamentari<sup>50</sup>; in tal modo, tuttavia, il peso delle determinazioni dell'autorità politica in materia organizzativa rimane comunque assai forte<sup>51</sup>.

Tale conclusione evidenzia un aspetto criticabile della riforma dei Ministeri, poiché sembra incidere in qualche misura sul processo di separazione tra politica ed amministrazione che pure costituisce uno dei punti essenziali del processo di riforma dell'amministrazione attualmente in corso. In questo senso, meriterebbe sicuramente maggiore attenzione il rilievo secondo il quale «dettarne l'organizzazione significa disporre dell'amministrazione; assegnare il potere organizzatorio al Governo, significa dargli il dominio dell'amministrazione, tornando ad una logica che la Costituzione repubblicana radicalmente ed inequivocabilmente rifiuta»<sup>52</sup>.

Infine, un'ultima innovazione operata dall'art. 4, d.lgs. n. 300/1999 rispetto al comma 4°-bis attiene ai rapporti tra i futuri regolamenti di organizzazione e le fonti legislative e regolamentari preesistenti.

L'art. 13, c. 3°, l. n. 59/1997 si limita a prevedere che i regolamenti di cui al c. 4°-bis «sostituiscono, per i soli Ministeri, i decreti di cui all'articolo 6,

---

l'art. 13 della già citata proposta di legge recante «disposizioni in materia di attività normativa» non riporta la lett. e).

<sup>49</sup> Come accennato, l'inserimento di tale disposizione è stato raccomandato dalla Commissione bicamerale prevista dalla l. n. 59/1997 sulla base del discutibile assunto (che non trova riscontro nel d.lgs. n. 29/1993, dopo le modifiche operate dal d.lgs. 80/1998), che alla competenza dirigenziale sia affidata unicamente l'individuazione degli uffici non dirigenziali.

<sup>50</sup> Secondo A. ORSI BATTAGLINI, A. CORPACI, *Commento all'art. 4, d.lgs. n. 29/1993*, cit., 1068, nt. 9, «i decreti ministeriali dovrebbero provvedere alla definizione dei compiti delle unità dirigenziali non generali per quanto concerne la distribuzione delle attribuzioni e per quanto rileva sul piano dell'esercizio formale delle capacità giuridiche; lasciando per il resto spazio alle determinazioni organizzative dei dirigenti preposti agli uffici dirigenziali generali».

<sup>51</sup> E. CATELANI, *Evoluzione del potere di direzione alla luce delle norme contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., 304, secondo la quale «gli atti formali con cui il Ministro organizza e dirige i propri organi possono essere quindi i più vari: da quanto risulta dalla più recente normativa sul settore, oltre ai regolamenti governativi potranno essere adottati provvedimenti a carattere non normativo, la cui legittimità e collocazione giuridica può sollevare taluni dubbi, o ancora viene lasciata alla scelta del Ministro l'adozione dell'uno o dell'altro atto».

Nel senso espresso nel testo si veda ora anche G. D'AURIA, *La nuova geografia dei Ministeri*, cit., 18.

<sup>52</sup> L. CARLASSARE, *Politica e amministrazione nella Costituzione italiana*, cit., 77-78.

commi 1 e 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, fermo restando il comma 4 del predetto articolo 6», soggiungendo che «i regolamenti già emanati o adottati restano in vigore fino alla emanazione dei regolamenti di cui al citato art. 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400». Viceversa, l'art. 4, u.c., d.lgs. n. 300 prevede, assai più incisivamente, che «i regolamenti di cui al comma 1 raccolgono tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero. Le restanti norme vigenti sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi».

Il significato di tale disposizione appare ambiguo, data la sua non ineccepibile formulazione: se tali regolamenti sono chiamati a ridisegnare l'organizzazione apicale dei Ministeri con un'efficacia delegificante, è chiaro che essi sono destinati a sostituirsi alle preesistenti fonti primarie in materia; d'altra parte, la disposizione in esame non vale a ricondurre la delegificazione in esame nell'alveo di un corretto rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie, dato che la legge, da un lato, rinuncia a porre idonee «norme generali regolatrici della materia» e, dall'altro, rimette in ultima analisi al regolamento l'individuazione delle norme primarie destinate ad essere sostituite dal regolamento stesso<sup>53</sup>.

Un'ultima considerazione relativa all'art. 4, u.c., riguarda il fatto che l'effetto abrogativo della normazione preesistente, che tale disposizione riconduce unicamente all'entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione in esame, è destinato in concreto a prodursi nella sua integralità dopo l'adozione dei decreti ministeriali di natura non regolamentare relativi all'individuazione degli uffici dirigenziali non generali ed alla definizione dei relativi compiti.

La natura delegificante anche di tali decreti ministeriali, nonché il loro carattere normativo (nonostante la loro qualificazione di *decreti ministeriali di natura non regolamentare*) induce a ritenere che anch'essi integrino il processo di sostituzione delle preesistenti fonti primarie, insito nell'art. 4, d.lgs.

---

<sup>53</sup> Non rimane che interpretare la disposizione in esame come una sorta di «vincolo» al Governo a porre nei regolamenti in questione tutte le norme relative all'organizzazione di ciascun Ministero (tranne quella rimessa ai decreti ministeriali di natura non regolamentare), non potendo quindi darsi il caso che essa venga distribuita tra più atti normativi distinti. In questo senso si veda anche G. D'AURIA, *La nuova geografia dei Ministeri*, cit., 19; *contra*, O. FORLENTA, *Con la «cura dimagrante» dell'amministrazione, ridotto a dodici il numero dei Ministeri*, in *Guida al diritto*, 1999, 35, 71, secondo il quale un decreto legislativo, in osservanza di espresse indicazioni nella legge di delegazione, non potrebbe determinare un regolamento a decidere le norme, anche di legge, che si intendono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dello stesso.

n. 300/1999: da qui, l'improprietà della riconduzione ai regolamenti di organizzazione di tutte le disposizioni *normative* relative a ciascun Ministero<sup>54</sup>.

6. *La contraddittoria centralità dei regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988 nel d.lgs. n. 300/1999*

Il ricorso ai regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-bis, è frequente nel d.lgs. n. 300/1999: oltre che per l'organizzazione dei Ministeri, essi sono espressamente previsti per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri (art. 7)<sup>55</sup>, per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia industrie difesa (art. 22, c. 2°), per l'organizzazione degli uffici scolastici regionali e del relativo organo collegiale (art. 75, c. 3°).

Tuttavia, l'espansione della tipologia regolamentare di cui al comma 4°-bis, nel contesto del decreto legislativo in esame, suscita alcuni problemi ulteriori oltre a quelli già evidenziati.

In primo luogo, è da rilevare che il comma 4°-bis si riferisce espressamente ai soli Ministeri: la generalizzazione di tale modello anche ad amministrazioni diverse, quantomeno dal punto di vista "strutturale" (come gli uffici scolastici regionali o l'Agenzia industrie difesa) è perciò del tutto discutibile e sintomo, ancora una volta, della carenza delle «norme generali regolatrici della materia»<sup>56</sup>. Se a ciò si aggiungono problemi di coordinamento con altre disposizioni, il quadro che ne emerge è talvolta tutt'altro che lineare<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Tuttavia, tale incongruenza è riscontrabile anche nell'art. 13, c. 3°, l. n. 59/1997 a proposito dei regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988. In effetti, mentre tali regolamenti sono destinati a sostituire i regolamenti di cui al preesistente testo dell'art. 6, d.lgs. n. 29/1993, tra i quali erano compresi i regolamenti ministeriali relativi all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale ed alle relative funzioni, la lett. e) del c. 4°-bis demanda la definizione dei compiti delle unità dirigenziali non generali ad atti di natura non regolamentare: O. FORLENZA, *Ministeri: regolamenti di delegificazione a rischio di legittimità costituzionale*, cit., 134.

<sup>55</sup> Si noti, sul piano meramente linguistico, la contraddizione tra il testo dell'art. 7 che parla di «uffici di diretta collaborazione del Ministro» e la rubrica di tale articolo che, diversamente, si riferisce agli «uffici di diretta collaborazione *con il* Ministro». Tale ultima definizione compare anche nell'art. 17, c. 4°-bis, lett. a), l. n. 400/1988.

<sup>56</sup> Ovviamente, tali considerazioni valgono a maggior ragione per l'art. 6, c. 2°, d.lgs. n. 29/1993 (come modificato dall'art. 5, d.lgs. n. 80/1998) che ha generalizzato l'estensione dei regolamenti di cui al comma 4°-bis all'organizzazione di tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

<sup>57</sup> Così, ad esempio, il riordino degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri (e dei sot-

Tuttavia, la centralità rivestita dai regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988 all'interno del d.lgs. n. 300/1999 appare non del tutto realizzata.

1. Così, il Ministero della difesa è, ai sensi dell'art. 21 del decreto, articolato in un numero di direzioni generali non superiore a dieci, coordinate da un segretario generale. Lo stesso art. 21 soggiunge che «sono fatte salve le disposizioni contenute nella legge 18 febbraio 1997, n. 25 e nei decreti legislativi 16 luglio 1997, n. 264, 28 novembre 1997, n. 459 e 28 novembre 1997, n. 464, nonché nell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478».

In tal modo, l'organizzazione del Ministero della difesa continua ad essere disciplinata in prima battuta con atti normativi di rango primario (ivi compresa l'organizzazione del gabinetto del Ministro, regolata dall'art. 2, d.p.r. n. 1478/1965), in deroga al generalizzato ricorso all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988. Tuttavia, anche tali atti normativi prevedono il ricorso ad atti di delegificazione del tutto peculiari: così, l'art. 17, d.lgs. n. 264/1997 prevede che «le strutture ordinarie e le competenze dell'Ufficio di Gabinetto, dell'Ufficio del Segretario generale, degli Uffici centrali e delle Direzioni generali, conseguenti alle modifiche previste dal presente decreto, sono stabilite dal Ministro della difesa, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, con propri decreti da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vi-

---

tosegretari) è demandato *tout court* ai regolamenti dall'art. 17, c. 4°-bis, lett. a), l. n. 400/1988, con l'unica precisazione che essi «hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione». Tale disposizione è stata successivamente integrata dall'art. 14, c. 2°, d.lgs. n. 29/1993 (come modificato dall'art. 9, d.lgs. n. 80/1998) che, oltre ad aggiungere talune indicazioni relative al personale, dispone espressamente l'abrogazione, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento, del r.d. 10 luglio 1924, n. 1100 e di «ogni altra norma riguardante la costituzione e la disciplina dei gabinetti dei Ministri e delle segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato». Infine, l'art. 7, d.lgs. n. 300/1999 integra le insufficienti previsioni delle due disposizioni precedenti, aggiungendo (o meglio, introducendo!) principi e criteri direttivi che appaiono sufficientemente precisati, anche se essi appaiono riferiti alla riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e non già anche delle segreterie particolari dei sottosegretari, il cui riordino costituisce parte integrante dei regolamenti in esame. Si vedano, infatti, oltre alla lett. a) del comma 4°-bis, l'art. 14, c. 2°, d.lgs. n. 29/1993, il cui quarto periodo dispone che «con lo stesso regolamento si provvede al riordino delle segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato» e l'art. 7, c. 1° in esame, ai sensi del quale «la costituzione e la disciplina degli uffici di diretta collaborazione del ministro, per l'esercizio delle funzioni ad esso attribuite dagli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, l'assegnazione di personale a tali uffici e il relativo trattamento economico, il riordino delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato, sono regolati dall'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29».

gore del presente decreto, sulla base delle norme vigenti» (comma 1°)<sup>58</sup>. A sua volta, l'art. 10, l. n. 25/1997 prevede un regolamento ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, dall'oggetto assai vasto, ovvero «la ristrutturazione dei vertici militari ed amministrativi e degli enti ed organismi ad essi collegati»; il carattere assolutamente irrituale di tale delegificazione è confermato dai commi 2° e 3° di tale articolo; in particolare, il comma 2° prevede che «ai fini dell'esercizio della potestà regolamentare di cui al comma 1, le disposizioni della presente legge costituiscono norme generali regolatrici della materia ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400» (comma 2°), soggiungendo che «con il regolamento di cui al comma 1, il Governo provvede ad apportare alle disposizioni vigenti nelle materie oggetto di riordinamento le modifiche e le integrazioni necessarie per renderle compatibili con le disposizioni della presente legge» (comma 3°)<sup>59</sup>.

Sempre nell'ottica della specialità del modello organizzativo si inquadra anche il recente disegno di legge recante «Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia» (A.S. n. 3215) il cui art. 7 prevede la riforma del Ministero da attuarsi con un decreto legislativo, senza alcun riferimento all'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988.

2. In altri casi, il modello di cui al comma 4°-bis, pur ribadito espressamente dal d.lgs. n. 300/1999, si trova ad interferire con normative di settore, in parte derogatorie.

Così, riguardo all'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, l'art. 54, c. 1°, d.lgs. n. 300/1999 prevede che «il Ministero si articola in non più di dieci direzioni generali, coordinate da un segretario generale, alla cui individuazione ed organizzazione si provvede ai sensi dell'articolo 4», ovvero con regolamenti o con decreti ministeriali ai sensi del comma 4°-bis.

Tuttavia, i due commi successivi apportano modifiche espresse al d.lgs. n. 368/1998 (relativo all'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali) che dunque è ritenuto dal legislatore tuttora vigente.

Si può quindi affermare che al Ministero per i beni e le attività culturali

---

<sup>58</sup> Il comma 2° aggiunge che «i provvedimenti di cui al comma 1 devono informarsi a principi volti a realizzare obiettivi di economicità e di razionalizzazione delle strutture, mirando anche a favorire l'attribuzione di compiti e funzioni amministrative, tecniche, contabili e giuridiche al personale civile, coerentemente con le professionalità possedute».

<sup>59</sup> Su tale delegificazione si veda G. GUIGLIA, *Il comando delle forze armate e il ruolo del Consiglio supremo di difesa alla luce delle nuove leggi sui vertici militari*, in *Rass. parl.*, 1997, 889-890.



si applicano le previsioni di cui agli artt. 6 e 11 di tale decreto<sup>60</sup>. L'art. 11 prevede che «l'organizzazione, la disciplina degli uffici e le dotazioni organiche del Ministero sono stabilite ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis* della legge 23 agosto 1988, n. 400» ed esclude quindi l'equivalenza tra regolamenti di organizzazione e decreti del Ministro, rinvenibile nell'art. 4, d.lgs. n. 300/1999; l'art. 6, da parte sua, oltre a dettare criteri di organizzazione aggiuntivi rispetto a quelli del comma 4°-*bis*, ma altrettanto evanescenti<sup>61</sup>, detta i settori di competenza degli uffici dirigenziale generale fissati in non più di dieci<sup>62</sup>.

Analoghe considerazioni valgono per il Ministero per le politiche agricole e forestali, in ordine al quale l'art. 34, d.lgs. n. 300/1999 si limita a prevedere l'articolazione in dipartimenti (il cui numero non può essere superiore a due) disciplinati ai sensi degli artt. 4 e 5. Tuttavia, fino alla data di entrata in vigore dei nuovi regolamenti di organizzazione, l'art. 78 prevede il riordino del Ministero ai sensi dell'art. 17, c. 4°-*bis*, l. n. 400/1988, disponendo che il dipartimento delle politiche di mercato e il dipartimento della qualità dei prodotti alimentari e dei servizi siano articolati, rispettivamente, in due e in tre uffici di livello dirigenziale generale.

L'art. 78 non reca alcuna disposizione di raccordo con l'art. 2, d.lgs. n. 143/1997 che ha istituito il Ministero per le politiche agricole, prevedendo a sua volta il ricorso a regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-*bis*, non solo per riorganizzare gli uffici ma anche per razionalizzare gli organi collegiali esistenti «anche mediante soppressione, accorpamento e riduzione degli stessi e del numero dei componenti» (comma 4°).

Mentre non è dato di sapere se tale ultima delegificazione possa dirsi ancora vigente, ed a tale proposito la risposta positiva sembra desumersi dal fatto che essa non risulta incompatibile con l'art. 78, d.lgs. n. 300/1999, un

<sup>60</sup> Non a caso, l'art. 11 è richiamato espressamente dall'art. 54, c. 3°, lett. b), d.lgs. n. 300/1999.

<sup>61</sup> «Il Ministero è organizzato secondo i principi di distinzione fra direzione politica e gestione amministrativa, di decentramento e autonomia delle strutture, di efficienza e semplificazione delle procedure»: comma 1°.

<sup>62</sup> Tuttavia, il d.lgs. n. 300/1999 avrebbe potuto abrogare anche interamente il d.lgs. 368/1998, pur essendo stato adottato, quest'ultimo, sulla base della stessa disposizione (l'art. 11, l. 15 marzo 1997, n. 59). Come è noto, già da tempo la dottrina ha ritenuto che le deleghe legislative debbano intendersi come attribuzioni temporanee ma continuative di poteri, suscettibili anche di reiterate applicazioni, nel rispetto del termine previsto dalla legge di delegazione. In questo senso si vedano, per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 218, nonché M. PATRONO, *Utilizzo «rinnovato» della delega legislativa*, in *Dir. soc.*, 1980, 661 ss.

dato che risalta dallo stesso art. 78 è la sua parziale opera di “rilegificazione” rispetto all’art. 2, d.lgs. n. 143/1997, dato che quest’ultimo non fa alcun riferimento né a dipartimenti, né, tantomeno, alla loro organizzazione.

Un caso curioso di interferenza con normative preesistenti riguarda la disciplina di alcuni profili organizzativi del Ministero degli esteri. Sugli aspetti organizzativi di tale ministero l’art. 13, d.lgs. n. 300/1999 si limita a prevedere l’articolazione del Ministero in un numero di direzioni generali non superiore a venti, coordinate da un segretario generale, soggiungendo che «restano in vigore, per il ministero degli affari esteri la riserva di cui all’articolo 6, comma 5 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, così come modificato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, concernente le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore e l’articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18» (comma 2°).

L’art. 6, c. 5°, d.lgs. n. 80/1998 prevede, in deroga ai principi di riorganizzazione posti dallo stesso, che per il Ministero degli esteri (così come per la Presidenza del Consiglio, nonché per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia) «sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore».

Tra queste sono in particolare da ricordare l’art. 2 della recente l. 28 luglio 1999, n. 266, che affida ad un regolamento ai sensi dell’art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988 la riorganizzazione del Ministero, *ivi compresa l’individuazione degli uffici di livello non dirigenziale* (che appare quindi sottratta ai decreti ministeriali di natura non regolamentare di cui alla lett. e) dello stesso art. 17) «sulla base delle esigenze derivanti dalla normativa vigente e dal nuovo assetto strutturale dell’Amministrazione centrale degli affari esteri previsto dalla riforma» (lett. a), ampliando inoltre l’oggetto della futura normativa secondaria<sup>63</sup>.

A complicare ulteriormente il quadro normativo, nella stessa *Gazzetta Ufficiale* nella quale è stata pubblicata la l. n. 266/1999 figura, altresì, il d.p.r. 11 maggio 1999, n. 267 («Regolamento recante norme per l’individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, nonché delle relative funzioni, dell’Amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri»), adottato direttamente sulla base dell’art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988. Tale regolamento, di vasta delegificazione<sup>64</sup>, per quanto più specificamente attiene ai rapporti tra

---

<sup>63</sup> Le lett. b) e c) dell’art. 2 prevedono, rispettivamente, l’individuazione del numero di posti-funzione all’estero ai quali destinare dirigenti amministrativi e l’individuazione del numero di posti-funzione di direzione di Istituti italiani di cultura all’estero.

<sup>64</sup> L’art. 11 di tale regolamento reca l’abrogazione di varie disposizioni del d.p.r. 5 gennaio

fonti regolamentari e fonti non regolamentari in materia di organizzazione, ripropone lo schema del comma 4°-*bis* (e, d'altra parte, trattandosi di una fonte formalmente secondaria, esso non avrebbe potuto innovare su questo punto)<sup>65</sup>.

Il complesso quadro normativo che si è cercato di descrivere potrebbe essere ricondotto a razionalità ritenendo tuttora vigente l'art. 2, l. n. 266/1999 (in forza del rinvio all'art. 6, c. 5°, d.lgs. n. 29/1993 operato dall'art. 13, c. 2°, d.lgs. n. 300/1999) e quindi il rinvio ad un futuro regolamento di cui al comma 4°-*bis* anche per l'individuazione degli uffici *non* dirigenziali.

Tuttavia, in contrario avviso, il d.m. 10 settembre 1999 («Disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale istituiti presso l'Amministrazione centrale del Ministero degli esteri»), adottato sulla base dell'art. 4, c. 2°, d.p.r. n. 267/1999, richiama nel preambolo, oltre che tale disposizione, anche l'art. 4, c. 4°, d.lgs. n. 300/1999, sul presupposto che tale disposizione si imponga al Ministero degli esteri. In tal modo, quindi, ogni criterio di sistemazione razionale delle fonti relative a questo ministero diventa quantomeno arduo.

3. Ancora, si deve notare che alcuni profili organizzativi di non secondaria importanza relativi ad alcuni Ministeri sono "sottratti" ai regolamenti di cui al comma 4°-*bis* e, per espresse disposizioni del d.lgs. n. 300, rimangono regolati dalle fonti primarie preesistenti. È il caso, ad esempio, del gabinetto del Ministro degli esteri che, in forza dell'art. 13, c. 2°, d.lgs. n. 300, continua a essere regolato dall'art. 4, d.p.r. 5 gennaio 1967, n. 18 o, ancora più significativamente, del dipartimento di pubblica sicurezza (disciplinato dalla l. 1° aprile 1981, n. 121, fatta salva, dall'art. 14, c. 4°), e dell'ispettorato generale del Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 16, c. 4°.

4. Infine, in altri casi ancora, il ricorso ai regolamenti di cui al comma 4°-*bis* è integrato dalla previsione di ulteriori principi e criteri direttivi ovvero di ulteriori contenuti.

Così, l'organizzazione del Ministero delle finanze (prima del suo accorpamento, a regime, con il Ministero del tesoro e del bilancio) è rimessa a re-

---

1967, n. 18 (decreto legislativo che recava l'organizzazione del Ministero), ed in particolare degli artt. 3; 5; 7; 8; 9; 10; 11; 14, c. 1°, lett. g), h), i) ed l); 15; 17, cc. 1°, 2°, 3° e 5°; 19, cc. 2° e 3°; 20; 21, cc. 1° e 2°; 24; 25; 60; 61; 87, cc. 2° e 3°.

<sup>65</sup> L'art. 4, c. 2°, d.p.r. n. 267/1999 prevede che «le articolazioni interne degli uffici dirigenziali generali sono disciplinate con decreto ministeriale ai sensi del comma 4°-*bis*, lett. e), dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, aggiunto dall'articolo 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

golamenti di cui al comma 4°-*bis* «secondo i principi di distinzione tra direzione politica e gestione amministrativa» (previsione sostanzialmente inutile, poiché già desumibile dagli artt. 3 e 14, d.lgs. n. 29/1993 come modificato dal d.lgs. n. 80/1998). Il regolamento è chiamato a disciplinare l'inquadramento definitivo dei dirigenti provvisoriamente distaccati presso il Ministero o le agenzie fiscali (art. 74, c. 4°) e del restante personale nelle dotazioni organiche del Ministro (74, c. 5°).

Più significativamente, nell'ottica delle fonti del diritto, l'art. 73, c. 7°, contiene l'abrogazione espressa delle disposizioni preesistenti dalla data di entrata in vigore del regolamento<sup>66</sup>. È curioso notare come tale tecnica, che appare rispettosa dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, ma ancor prima di un corretto rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie, sia presente nel testo solo a proposito di un Ministero destinato a venire soppresso a partire dalla prossima legislatura.

Analoghe peculiarità presenta il regolamento "provvisorio" destinato ad organizzare il Ministero della pubblica istruzione prima della sua fusione con il Ministero dell'università: a tale proposito, l'art. 75, c. 1°, prevede che «l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione dei dipartimenti e degli uffici di livello dirigenziale generale e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis* della legge 23 agosto 1988, n. 400. Si applica l'articolo 19 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

Tale disposizione non pone particolari problemi, se non dal punto di vista della tecnica legislativa: dato che essa si limita a ripetere pedissequamente il disposto dell'art. 4 sarebbe stato forse opportuno un mero rinvio a tale disposizione. Il comma 2° dello stesso art. 75 pone principi e criteri direttivi a cui il regolamento si dovrà attenere, senza chiarire se ad esso si estendano quelli ulteriori di cui all'art. 4 né quelli dell'art. 17, c. 4°-*bis*<sup>67</sup>. La possibilità di estendere tali ultimi principi e criteri al regolamento in esame può tuttavia essere affermata in considerazione della non incompatibilità di tali tre disposizioni.

Assai più dubbia è la previsione del comma 5° dell'art. 75, che consente

---

<sup>66</sup> Si tratta del r.d.l. 8 dicembre 1927, n. 2258 (e successive modificazioni ed integrazioni), d.lgs. 26 aprile 1990, n. 105 (e successive modificazioni ed integrazioni), l. 29 ottobre 1991, n. 358 (e successive modificazioni ed integrazioni), artt. da 9 a 12, l. 24 aprile 1980, n. 146.

<sup>67</sup> L'art. 75, c. 2°, indica i seguenti principi e criteri direttivi: «a) individuazione dei dipartimenti in numero non superiore a due ripartizione fra essi dei compiti e delle funzioni secondo criteri di omogeneità, coerenza e completezza; b) eventuale individuazione, quali uffici di livello non equiparato ad ufficio dirigenziale dipartimentale, di servizi autonomi di supporto, in numero non superiore a tre, per l'esercizio di funzioni strumentali di interesse comune ai dipartimenti, con particolare riferimento ai compiti in materia di informatizzazione, comunicazione ed affari economici».

al Ministro della pubblica istruzione, fino all'entrata in vigore del regolamento di organizzazione del Ministero, di sperimentare, *anche con singoli atti*, nuovi modelli organizzativi conformi alle disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 «che consentano l'aggregazione di compiti e funzioni omogenee con attribuzione delle connesse responsabilità amministrative e contabili al dirigente preposto», soggiungendo che «per tali finalità è altresì autorizzato a promuovere i procedimenti di formazione, riconversione e riqualificazione necessari in relazione alla nuova organizzazione e alle competenze dell'amministrazione».

Tale disposizione sembra autorizzare il ricorso ad atti del Ministro, non espressamente qualificati, i quali sembrano avere una natura anche delegificante, "anticipando" alcuni contenuti del successivo regolamento di organizzazione. Si tratta quindi di una delegificazione del tutto irrituale che, per la sua genericità anche rispetto all'atto in favore del quale è disposto, appare di dubbia legittimità costituzionale.

7. *Il ricorso ai regolamenti di delegificazione ex art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 nel d.lgs. n. 300/1988: gli statuti delle agenzie (art. 8, d.lgs. n. 300/1999)*

Un altro punto che merita di essere sottolineato è il ricorso a strumenti di delegificazione anche al di là del ricorso a regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-bis.

Occorre allora distinguere a seconda che le delegificazioni in esame a) si riferiscano espressamente all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 ovvero siano, per così dire, b) delegificazioni "atipiche".

Quanto alle prime, si deve fare riferimento in primo luogo all'art. 8, c. 4°, del decreto che prevede il ricorso a regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 per l'emanazione degli statuti delle agenzie istituite dallo stesso art. 8.

Tali strutture, ai sensi dello stesso art. 8, svolgono attività di carattere tecnico-operativo di interesse nazionale già esercitate da ministeri ed enti pubblici ed operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali (comma 1°). Hanno autonomia nei limiti stabiliti dalla legge e sono sottoposte al controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 3, c. 4°, l. n. 20/1994. Sono sottoposte ai poteri di vigilanza e di indirizzo ministeriali anche ai sensi degli artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993 (e successive modificazioni ed integrazioni) (comma 2°).

Non è possibile indugiare in questa sede sulla natura delle agenzie isti-

tuite dal d.lgs. n. 300/1999, anche se esso sembra avere accolto una nozione di agenzia che già parte della dottrina aveva elaborato<sup>68</sup>.

L'autonomia riconosciuta alle agenzie non collide con il carattere "eteronomo" degli statuti che sono adottati ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988.

In effetti, tali atti contengono soltanto una determinazione assai generale dell'organizzazione delle agenzie. Infatti gli statuti dovranno attribuire ad atti propri delle singole agenzie «autonomi poteri per la determinazione delle norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento» (art. 8, c. 4°, lett. f); e l'incidenza di tali atti autonomi è assai significativa: regolamenti interni, adottati dal direttore generale e sottoposti all'approvazione ministeriale, potranno infatti adeguare l'organizzazione dell'agenzia ad esigenze funzionali, mentre ogni altro potere di organizzazione è demandato ad atti di organizzazione di livello inferiore (lett. l).

L'art. 8 istituisce quindi una tripartizione di atti di organizzazione: statuto, regolamenti interni, altri atti di organizzazione. Il rapporto tra queste tre fonti appare complesso: se infatti è lo statuto a ripartire la disciplina dell'organizzazione tra sé e gli atti espressi dall'autonomia normativa dell'agenzia, è anche vero che tale riparto di attribuzioni costituisce un vincolo per la potestà statutaria che non potrebbe quindi "attrarre" a sé tutta la materia organizzativa; in più, ai sensi dell'art. 8, c. 4°, lett. l), se è lo statuto che deve determinare una organizzazione dell'agenzia «rispondente alle esigenze di speditezza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa», i regolamenti sono abilitati ad *adeguare* tale organizzazione «nei limiti delle disponibilità finanziarie, alle esigenze funzionali».

Qualora si interpreti tale disposizione come una sorta di "delegificazione" delle previsioni statutarie in favore dei regolamenti, si porrebbero problemi di carattere sistematico, dato che essa autorizzerebbe la modifica di un atto adottato sulla base del procedimento di cui all'art. 17, l. n. 400/1988 da parte di un atto adottato a prescindere dal rispetto di tale procedimento. La *ratio* di tale «fuga dal regolamento», che la lett. l) implicitamente autorizza,

---

<sup>68</sup> Così, secondo G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giur.*, I (agg. 1998), 10, «le agenzie amministrative sembrerebbero dunque caratterizzarsi soprattutto per l'ampia autonomia loro riconosciuta, qualificabile come autonomia "tecnica" per distinguerla dall'autonomia "qualificata" delle autorità amministrative indipendenti e dall'autonomia "politica" intesa come potestà propria di indirizzo politico-amministrativo; il corollario di tale autonomia è una chiara attribuzione di responsabilità per i risultati, distinta dalla responsabilità degli organi di direzione politica. Inoltre, le agenzie si caratterizzano sia per la loro collocazione all'interno di una rete di centri di riferimento di interessi che trovano nelle agenzie il loro punto di emersione istituzionale, sia per il tipo di funzioni svolte, in cui l'elemento tecnico sembra costituire appunto il dato predominante». In termini analoghi si vedano anche M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti* (*dir. amm.*), *ivi*, IV (agg. 1995), 7; S. CASSESE, *Amministrazioni statali autonome*, *ivi*, II, 1.

si spiega probabilmente con l'intento di inserire elementi propri del procedimento di adozione di uno statuto "autonomo" all'interno di uno statuto "eteronomo". Ciò conferma, in forme nuove e forse inedite, il rilievo secondo il quale la «potestà statutaria presenta elementi di autonomia ed elementi di eteronomia mescolati in proporzioni variabili»<sup>69</sup>.

Si è già accennato al fatto che i regolamenti interni debbono essere approvati dal Ministro competente: stante il fatto che il termine "approvazione" appare polisenso<sup>70</sup>, occorre precisare che in questo caso esso non ha il significato di atto deliberativo, bensì quello, più limitato, di atto di controllo. In questo senso, depone il fatto che la lett. f) qualifica gli atti normativi di organizzazione dell'agenzia come «autonomi poteri»; evidentemente, qualora il ruolo del Ministro fosse inquadrabile negli schemi di una deliberazione, gli atti di organizzazione dell'agenzia non sarebbero espressione dell'autonomia dell'agenzia, garantita in via di principio nell'art. 8, c. 2°.

Atti normativi almeno potenzialmente delegificanti adottati dall'agenzia e sottoposti all'approvazione del Ministro competente (in questo caso di concerto con il Ministro del tesoro) sono anche i regolamenti interni di contabilità «ispirati, ove richiesto dall'attività dell'agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica» (art. 8, c. 4°, lett. m)).

Tale previsione, così come formulata, se risponde alla tendenza in atto, sempre più frequente, di inserire elementi "privatistici" nelle amministrazioni e nella loro disciplina pubblicistica<sup>71</sup>, suscita dubbi in relazione al fatto che essa non chiarisce l'estensione della facoltà di deroga a norme primarie.

## 8. Segue: *il procedimento di approvazione degli statuti delle agenzie*

L'emanazione degli statuti con regolamenti appare coerente con l'opinione dottrinale maggioritaria, secondo la quale gli statuti "eteronomi" «sono provvedimenti a carattere normativo, provenienti da autorità governative, i quali disciplinano l'ordinamento ed il funzionamento di un ente pubblico»<sup>72</sup>. Da ciò, si conclude che «i d.p.r., i decreti governativi o quelli ministeriali,

<sup>69</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Comm. cod. civ.*, Zanichelli, Bologna, 1977, 476.

<sup>70</sup> In questo senso, con riferimento agli statuti degli enti pubblici, si veda C. CORSI, *Poteri governativi in tema di statuti degli enti pubblici*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1992, 405-406.

<sup>71</sup> F. MERLONI, *Riforme amministrative*, cit., 2.

<sup>72</sup> C. CORSI, *Poteri governativi*, cit., 387.

con cui vengono adottati e modificati statuti (eteronomi) di enti pubblici altro non sono sul piano formale che regolamenti, fonti cosiddette secondarie»<sup>73</sup>.

Tale ricostruzione appare convincente in relazione al carattere di norme a rilevanza esterna degli statuti<sup>74</sup>. Ciò che tuttavia colpisce è il fatto che i regolamenti con i quali sono emanati gli statuti sono adottati ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, ovvero con regolamenti di delegificazione<sup>75</sup>.

Trattandosi di fonti relative all'organizzazione ed al funzionamento di strutture "di nuovo conio" e quindi non già previamente disciplinate, i regolamenti in questione possono essere qualificati come fonti di delegificazione solo per quegli aspetti interferenti con preesistenti norme primarie, peraltro non individuate espressamente dall'art. 8, c. 4° in esame.

I regolamenti in esame hanno quindi più probabilmente una natura mista, ovvero delegificanti solo per alcuni profili. Si tratta di una tipologia di regolamenti del tutto peculiare e problematica che, nonostante l'espresso richiamo all'art. 8, c. 4°, non è del tutto riconducibile al modello di delegificazione di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988. Essa postula infatti che in una stessa fonte regolamentare vengano a coesistere sia disposizioni che, nel rispetto delle «norme generali regolatrici della materia», sono abilitate a sostituirsi alle preesistenti disposizioni legislative in materia, sia altre disposizioni sottoposte non solo alla norma primaria sulla quale si fondano (in questo caso, l'art. 8 in esame) ma anche a tutte le altre eventuali norme primarie in materia<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> L. COLACINO CINNANTE, *Statuti degli enti pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 93 ss.

<sup>74</sup> C. CORSI, *Poteri governativi*, cit., 386.

<sup>75</sup> Peraltro, la delegificazione in favore dell'autonomia statutaria costituisce un tratto caratterizzante anche del recente d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419 di riordino del sistema degli enti pubblici nazionali. La natura delegificante di tali statuti è evidente non solo dal fatto che la disciplina organizzativa di tali enti era contenuta in leggi primarie (e infatti, secondo quanto previsto dall'art. 14 di tale decreto, le disposizioni della l. n. 70/1975 e delle altre disposizioni di legge e di regolamento che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento di tali enti «continuano a trovare applicazione in quanto non siano derogate dalle norme statutarie di adeguamento alle disposizioni del presente decreto») ma anche dall'espressa previsione di «norme generali, regolatrici della materia» (espressione mutuata direttamente dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988) destinate a vincolare l'adozione dei futuri statuti (art. 13, c. 1°). La differenza rispetto all'art. 8, c. 4°, d.lgs. n. 300/1999 consiste nel fatto che l'art. 13, d.lgs. n. 419/1999 non impone il procedimento di adozione di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 bensì quello previsto, per ciascun ente, dalle norme vigenti.

<sup>76</sup> In questo senso, per consentire un effettivo sindacato di legittimità su tali regolamenti sarebbe essenziale che la fonte primaria di autorizzazione individuasse con chiarezza i profili di delegificazione rispetto a quelli di mera attuazione: il che, tuttavia, nel caso di specie non è av-



A parte tale rilievo, occorre riconoscere che quantomeno i contenuti dei regolamenti in esame appaiono determinati con sufficiente precisione anche sul versante dell'organizzazione interna (si vedano, in particolare, le lett. *a-d*); *h-i*)<sup>77</sup>.

Il modello di emanazione degli statuti, delineato in via generale nell'art. 8, è tuttavia derogato, sotto diversi profili, in altre disposizioni del d.lgs. n. 300: come già si è visto a proposito dell'art. 4, quindi, un modello organizzativo disciplinato in via generale è poi in qualche misura "rinnegato" dallo stesso atto che lo ha posto.

Diversamente dall'art. 4, tuttavia, in questo caso le deroghe all'art. 8 sono espressamente "ammesse" dallo stesso d.lgs. n. 300 proprio con riguardo ad agenzie che, nel contesto dello stesso decreto, rivestono una particolare importanza: così, l'art. 10 dispone che «le agenzie fiscali e quella di protezione civile sono disciplinate, *anche in deroga agli articoli 8 e 9*, dalle disposizioni del Capo II e del Capo IV del titolo V del presente decreto legislativo ed alla loro istituzione si provvede secondo le modalità e nei termini ivi previsti».

In effetti, gli artt. 57 ss., per quanto riguarda le agenzie fiscali, e gli artt. 79 ss., per quanto riguarda l'agenzia di protezione civile, delineano un ordinamento interno che si distacca sostanzialmente dal modello di cui all'art. 8.

A) Le agenzie fiscali sono descritte in modo piuttosto dettagliato già nel d.lgs. n. 300, sia per quanto attiene all'individuazione degli organi ed alle loro funzioni (artt. 67 ss.), sia per quanto attiene al bilancio ed ai finanziamenti (art. 70), sia, infine, per quanto attiene alla disciplina del personale (art. 71).

---

venuto (ma forse, nel caso di specie, tale individuazione da parte del legislatore sarebbe stata ardua).

<sup>77</sup> Tuttavia, non mancano problemi interpretativi anche su punti non secondari: così, non è del tutto chiaro il rapporto tra le direttive dei Ministri che, nell'esercizio dei poteri di vigilanza, debbono indicare gli obiettivi che le agenzie debbono raggiungere (lett. *d2*) e la convenzione tra il Ministro competente ed il direttore generale dell'agenzia avente ad oggetto, tra l'altro, gli «obiettivi specificamente attribuiti a quest'ultima, nell'ambito della missione ad essa affidata dalla legge» (lett. *e*). Infine, la lett. *g* impone un modulo convenzionale per la disciplina dei rapporti di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione tra l'agenzia e le altre pubbliche amministrazioni, sulla base di convenzioni quadro da deliberarsi da parte del Ministro competente. In questo caso, oltre alla rilevanza di un modello consensuale di regolazione di rapporti tra pubbliche amministrazioni, sostitutivo di un modello autoritativo stabilito da fonti del diritto (come è noto, l'espansione di tale modello è uno dei tratti caratterizzanti del processo di riforma amministrativa in atto), si deve notare la lacunosità del disposto legislativo non soltanto sul punto dell'eventuale partecipazione degli organi dell'agenzia alla redazione delle convenzioni quadro, ma soprattutto sui contenuti in concreto delle stesse (l'espansione delle quali potrebbe rischiare di minare l'autonomia delle agenzie).

Del tutto diverso, rispetto al modello di cui all'art. 8, appare l'assetto delle fonti relative all'organizzazione di tali agenzie.

Sono previsti gli statuti, quali fonti che «disciplinano le competenze degli organi di direzione dell'agenzia, istituendo apposite strutture di controllo interno, e recano principi generali in ordine alla organizzazione ed al funzionamento dell'agenzia, prevedendo forme adeguate di consultazione con le organizzazioni sindacali» (art. 66, c. 2°). Tuttavia, ad essi non si applica il procedimento di adozione di cui all'art. 8, c. 4°: infatti, essi sono deliberati da ciascun comitato direttivo e trasmessi al Ministro delle finanze (art. 66, c. 1°) che nei dieci giorni successivi può richiedere di sospenderne l'esecutività; nei trenta giorni successivi il Ministro può chiedere una nuova delibera del comitato direttivo, prospettando le ragioni di legittimità o di merito del rinvio (art. 60, c. 2°).

Non è chiaro con quale atto il Ministro approva gli statuti così deliberati, né il d.lgs. n. 300/1999 contiene una norma espressa che ne imponga la loro pubblicazione. L'art. 73, c. 3°, si limita a prevedere che il Ministro, con propri decreti approva gli statuti provvisori e le disposizioni necessarie al primo funzionamento di ciascuna agenzia<sup>78</sup>.

Come accennato, gli statuti contengono, in materia di organizzazione e di funzionamento delle agenzie, solo principi generali, dato che la disciplina restante, soprattutto per quanto attiene all'articolazione degli uffici, a livello centrale e periferico, è demandata a *disposizioni interne* «che si conformano alle esigenze della conduzione aziendale favorendo il decentramento delle responsabilità operative, la semplificazione dei rapporti con i cittadini e il soddisfacimento delle necessità dei contribuenti meglio compatibile con i criteri di economicità e di efficienza dei servizi» (art. 66, c. 3°). Tra queste, deve essere ricordato, innanzitutto, il regolamento di amministrazione, deliberato, dal comitato direttivo su proposta del direttore dell'agenzia, e sottoposto al Ministro ai sensi dell'art. 60; tale regolamento disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia; detta le norme per l'assunzione del personale dell'agenzia, per l'aggiornamento e per la formazione professionale; fissa le dotazioni organiche complessive del personale dipendente; determina le regole per l'accesso alla dirigenza (art. 71, c. 3°).

L'ampiezza dell'oggetto del regolamento di amministrazione fa emergere alcuni dubbi di costituzionalità in relazione al fatto che il d.lgs. n. 300 omet-

---

<sup>78</sup> Tuttavia, il significato di tale disposizione non è del tutto chiaro: sembra che attraverso tale previsione il Ministro sia abilitato ad adottare statuti provvisori *a prescindere dalla deliberazione del comitato direttivo*, mentre non è chiaro se essa presupponga che la forma del decreto ministeriale valga anche per gli statuti «a regime» ovvero se ad essi si applichi il procedimento di cui all'art. 8, c. 4°.

te di individuare principi e criteri in materia di assunzione del personale e di accesso alla dirigenza; principi e criteri che risultano essenziali, stante la riserva di legge relativa in materia<sup>79</sup>.

Sono quindi evidenti le differenze tra le fonti normative in materia di agenzie fiscali e quelle di cui all'art. 8. In particolare, per quanto riguarda le agenzie fiscali emerge assai ridimensionato il ruolo dello statuto, sia per la maggiore "legificazione" della disciplina degli organi, sia per l'ampiezza dell'oggetto del regolamento di amministrazione (manca qui la previsione di più livelli regolamentari, come invece emerge dall'art. 8, c. 4°, lett. l))<sup>80</sup>.

B) Quanto all'agenzia di protezione civile, l'art. 79, c. 1°, attribuisce ad essa personalità giuridica ed autonomia regolamentare, amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile. La sua attività, per quanto non previsto dal decreto, è disciplinata dal codice civile (comma 4°).

Non si parla, quindi, di autonomia statutaria, anche se allo statuto allude espressamente l'art. 87, c. 1°, imponendo che esso sia adottato, unitamente ai regolamenti di organizzazione, entro sei mesi dalla nomina degli organi dell'agenzia.

Tale laconica previsione pone l'interrogativo se ad esso si applichi l'art. 8, c. 4°. In assenza di indicazioni in senso contrario, sembra di potersi dare una risposta positiva, anche se alcuni dei contenuti di cui agli artt. 79 ss. non appaiono compatibili con tale disposizione (si vedano, ad esempio, gli artt. 81, c. 4°, 82, c. 5°). Ciò vale anche per la definizione del procedimento di approvazione dei regolamenti di organizzazione, che appare del tutto analogo a quello delle agenzie fiscali, con l'ulteriore precisazione che «in assenza di osservazioni i regolamenti diventano esecutivi trascorsi 45 giorni dalla ricezione» (art. 80, c. 1°).

Tuttavia, le deroghe al modello di cui all'art. 8 non riguardano solo le agenzie fiscali e quelle di protezione civile, ai sensi dell'art. 10.

Così, l'Agenzia industrie difesa, istituita dall'art. 22 «nelle forme discipli-

<sup>79</sup> Su tale problematica si veda, per tutti, C. PINELLI, *Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del rapporto di lavoro dirigenziale*, in *Giur. cost.*, 1996, 2596 ss.

<sup>80</sup> Altre differenze riguardano la previsione di un regolamento di contabilità che, ai sensi dell'art. 70, c. 5°, «si conforma, nel rispetto delle disposizioni generali in materia di contabilità pubblica e anche prevedendo apposite note di raccordo della contabilità nazionale, ai principi desumibili dagli articoli 2423 e seguenti del codice civile». In questo caso l'ampiezza della delegificazione sembrerebbe minore, dato che è imposto il rispetto sia delle disposizioni generali in materia di contabilità pubblica, sia dei principi civilistici; tuttavia, la differenza è forse meno evidente di quanto possa sembrare: viene infatti da chiedersi se, attraverso un'interpretazione adeguatrice dell'art. 8, c. 4°, lett. m), quantomeno il rispetto dei principi generali in materia di contabilità pubblica non si imponga anche ai regolamenti di contabilità delle altre agenzie.

nate dagli articoli 8 e 9» deroga, implicitamente ma chiaramente, proprio all'art. 8, laddove prevede che le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'agenzia siano definite con un regolamento *da emanare ai sensi dell'art. 17, c. 4°-bis, l. n. 400/1988*, «nel rispetto dell'obiettivo dell'economica gestione e dei principi che regolano la concorrenza ed il mercato, in quanto applicabili» (comma 2°). In questo caso, l'agenzia, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, è disciplinata da un regolamento governativo, senza alcun riferimento espresso né allo statuto né ad atti di organizzazione propri dell'agenzia <sup>81</sup>.

### 9. Le altre delegificazioni autorizzate dal d.lgs. n. 300/1999

Alcuni rilievi possono essere svolti anche con riferimento alle altre delegificazioni autorizzate dal d.lgs. n. 300/1999.

Così, l'art. 11 autorizza un regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 a specificare i compiti e le responsabilità del titolare dell'ufficio territoriale del Governo; a riordinare, nell'ambito di tale ufficio, i compiti degli uffici delle amministrazioni diverse da quelle di cui al comma 5° (ovvero le amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali, nonché gli uffici i cui compiti sono attribuiti ad agenzie); ad accorpate, nell'ambito di tale ufficio, le relative strutture; a disciplinare le modalità di svolgimento in sede periferica, da parte di tale ufficio, di funzioni e compiti di amministrazione periferica la cui competenza ecceda l'ambito provinciale.

Si tratta di un regolamento assai importante, destinato a disciplinare pressoché completamente gli uffici che, ai sensi dell'art. 11, c. 1°, sono destinati a sostituire le prefetture.

---

<sup>81</sup> Alcune deroghe all'art. 8, anche se in questo caso meno incidenti, sono rinvenibili anche a proposito dell'agenzia per la formazione e l'istruzione e l'istruzione professionale: lo statuto è approvato con alcune varianti procedurali (proposta congiunta dei ministri del lavoro e della pubblica istruzione, di concerto con il ministro del tesoro; parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni) e contenutistiche fissati nei commi 4° e 5° dell'art. 88. Più significativa è invece la previsione del comma 6° che autorizza regolamenti di delegificazione a trasferire all'agenzia le funzioni inerenti alla formazione professionale svolte da strutture operanti presso ministeri o amministrazioni pubbliche. Anche in questo caso, la delegificazione è autorizzata a prescindere dal rispetto dei contenuti fissati dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, in quanto risulta priva non solo dell'indicazione delle norme abrogate dall'entrata in vigore dei regolamenti ma soprattutto delle «norme generali regolatrici della materia» che, almeno in parte, possono essere desunte dall'art. 88.

Tuttavia, tale delegificazione appare ancora una volta al di là del modello di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988; in effetti, l'assenza delle «norme generali regolatrici della materia», compensate da una generica previsione dei contenuti del futuro regolamento, l'assenza dell'indicazione delle disposizioni legislative abrogate costituiscono una lacuna tanto più grave in quanto la materia demandata alla potestà normativa secondaria è in questo caso coperta da una riserva relativa di legge, ai sensi dell'art. 97, c. 1°, Cost.

Peraltro, la genericità delle previsioni dell'art. 11 riguarda anche le attribuzioni dell'ufficio in esame, la cui completa definizione è ricavabile, per così dire, in negativo, ovvero dalla individuazione dei compiti che non risultino attribuiti ad altri organi (ciò che, evidentemente, potrà dare luogo a problemi di carattere interpretativo).

Le stesse considerazioni valgono anche per la delegificazione in materia di indipendenza ed autonomia tecnica del personale delle agenzie fiscali «al fine di garantire l'imparzialità e il buon andamento nell'esercizio della funzione pubblica assegnata alle agenzie fiscali». Peraltro, in questo caso, stante il fatto che la materia non era previamente regolata (ovvero regolata solo con norme generali) vi è da chiedersi se non sia più opportuno ricondurre il regolamento in esame a quelli aventi una natura mista ovvero di attuazione-integrazione con profili eventualmente anche (ma non solo) delegificanti.

Non mancano poi casi di delegificazione, per così dire, «atipici»: è il caso, ad esempio del regolamento con il quale, ai sensi dell'art. 5, c. 6°, possono essere definiti ulteriori compiti del capo del dipartimento (ovviamente, nei ministeri di cui all'art. 3, c. 1°, dove tale figura è prevista). L'art. 5, c. 6°, opera, a tale scopo, un rinvio all'art. 16, c. 5°, d.lgs. n. 29/1993, ai sensi del quale «gli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche al cui vertice è preposto un segretario generale, capo dipartimento o altro dirigente comunque denominato, con funzione di coordinamento di uffici dirigenziali di livello generale, ne definiscono i compiti ed i poteri».

Siamo qui in presenza, con ogni probabilità stante la laconicità del disposto dell'art. 16, c. 5°, di un regolamento di larga integrazione (che parte della dottrina definirebbe come esempio di «legislazione integrata»<sup>82</sup>) con profili anche delegificanti nella misura in cui con esso si aggiungono competenze ulteriori rispetto a quelle previste nell'elenco di cui all'art. 5, c. 5°, d.lgs. n. 300 e si abrogano eventuali norme primarie che attribuivano dette competenze ad altri soggetti<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> F. MODUGNO-S. NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enc. giur.*, III (agg. 1997), 18.

<sup>83</sup> È infine curioso che un richiamo all'art. 16, c. 5°, d.lgs. n. 29/1993 non sia a propo-

Viceversa, un fenomeno di vera e propria delegificazione è rinvenibile nell'art. 22, c. 2°, ultimo periodo, che autorizza un decreto del Ministro della difesa ad aggiornare i termini di cui all'art. 4, c. 5°, d.lgs. n. 459/1997, a ridefinire la procedura ivi prevista e a definire «le modalità per la trasformazione in società per azioni delle unità produttive ed industriali di cui al comma 1 ovvero per la loro alienazione, assicurando al personale il diritto di cui all'art. 4, comma 4 del decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283».

Alla violazione dei contenuti sostanziali dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988 si aggiungono in questo caso anche quelli procedimentali, dato che la delegificazione è disposta in favore di un regolamento ministeriale (nemmeno qualificato espressamente come tale!) <sup>84</sup>.

#### 10. *Alcuni esempi di atti «pararegolamentari» autorizzati (o presupposti) dal d.lgs. n. 300/1999: cenni*

Si è già accennato nell'*Osservatorio sulle fonti* 1998 all'emersione nell'ordinamento di nuovi fenomeni «fuga dal regolamento» ovvero di atti a contenuto normativo adottati senza il rispetto delle prescrizioni procedimentali di cui all'art. 17, l. n. 400/1988 <sup>85</sup>.

Rinviando a tale contributo alcune considerazioni circa l'inquadramento sistematico degli atti «pararegolamentari», si deve in questa sede ricordare che alcuni esempi significativi al riguardo sono rinvenibili anche nel d.lgs. n. 300/1999.

Così, assume un rilievo sicuramente paranormativo l'atto di indirizzo del Ministro delle finanze con il quale, dopo l'approvazione del d.p.e.f. e «in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti in tale documento», si determinano annualmente, e per un periodo almeno triennale «gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali» (art. 59, c. 1°).

---

sito delle funzioni del segretario generale (istituito, ai sensi dell'art. 3, c. 2°, d.lgs. n. 300 solo nel Ministero degli esteri, nonché in quello della difesa ed in quello per i beni e le attività culturali) disciplinate nel successivo art. 6, dato che l'art. 16, c. 5° si riferisce espressamente anche ad esso.

<sup>84</sup> Sulle difficoltà di ammettere una delegificazione in favore di regolamenti ministeriali si veda *supra*, par. 4.

<sup>85</sup> Ci si permette di rinviare a G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, cit., 241 ss.

Nello stesso senso, si deve ricordare il potere di direttiva del Ministro delle finanze (art. 56, c. 2°) sulla base del quale si deve inquadrare «l'autonomia organizzativa ed i compiti di polizia economica e finanziaria attribuiti al corpo della guardia di finanza, il coordinamento fra la guardia di finanza e le agenzie fiscali nelle attività operative inerenti alle funzioni trasferite alle agenzie stesse».

Un altro fenomeno assai ricorrente nel d.lgs. n. 300/1999 è costituito dall'espansione di moduli convenzionali per disciplinare taluni aspetti relativi ai rapporti tra amministrazioni.

Anche l'affermazione di una tale fenomenologia, che costituisce un tratto ricorrente nel processo di riforma delle Amministrazioni attualmente in atto, contribuisce a ridurre l'area della regolamentazione unilaterale<sup>86</sup>; tuttavia, in alcuni casi anche tali atti convenzionali sembrano avere contenuto normativo o, quantomeno, condizionare, almeno potenzialmente, il contenuto di successivi atti normativi<sup>87</sup>.

Infine, occorre dedicare alcune notazioni ad atti in ordine ai quali il d.lgs. n. 300/1999 apporta innovazioni riguardo al loro procedimento di adozione.

Così è a dirsi per le normative tecniche, cui il d.lgs. n. 300/1999 si riferisce in più disposizioni (artt. 28, lett. a) e c); 36, lett. a); 44, c. 2°, lett. f)). Tra queste merita di essere ricordato l'art. 31 che istituisce, presso il Ministero delle attività produttive, un'apposita Agenzia per le normative ed i controlli tecnici, competente, tra l'altro, a predisporre le normative tecniche e gli standard in materia di controlli di conformità delle macchine, degli impianti e dei prodotti nelle materie di competenza del Ministero.

A tale proposito, rinviando a trattazioni specifiche sul tema, si può solo osservare che la crescente rilevanza delle normative tecniche in vari e significativi settori dell'ordinamento dovrebbe ormai indurre il legislatore ad in-

<sup>86</sup> G. D'AURIA, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana, oggi*, in *Pol. dir.*, 1998, 201 ss.

<sup>87</sup> Tra i primi, si può ricordare la convenzione che, sulla base dell'atto di indirizzo del Ministro delle finanze, il Ministro stesso e le agenzie fiscali debbono stipulare per ciascun anno finanziario; essa deve contenere: a) i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere; b) le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare; c) le strategie per il miglioramento; d) le risorse disponibili; e) gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione; f) le modalità di verifica dei risultati di gestione; g) le disposizioni necessarie per assicurare al Ministro la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia; g) le modalità di vigilanza sull'operato dell'agenzia (art. 59, cc. 2° e 3°); tra i secondi, emerge, in particolare, la convenzione sulla base della quale, per lo svolgimento delle funzioni inerenti alla tutela sanitaria e veterinaria, gli uffici territoriali del Governo possono avvalersi delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere (art. 47, c. 2°).

tervenire in questo settore in via sistematica, e non già in modo frammentario e comunque settoriale<sup>88</sup>.

Una novità assai significativa è poi costituita dall'art. 81, c. 1°, lett. c), n. 2 che trasferisce all'agenzia di protezione civile la competenza a predisporre le ordinanze contingibili e urgenti di cui all'art. 5, cc. 2° e 3°, l. n. 225/1992, riservando al Ministro dell'interno il solo potere di emanazione.

Quantomeno per tale agenzia deve essere posto in dubbio il carattere di struttura tecnico-operativa di interesse nazionale, secondo la definizione generale di cui all'art. 8, c. 1°, dati i relevantissimi poteri riconosciuti a tale agenzia dall'art. 81 (si può anzi notare che essa attrae gran parte delle attribuzioni riconosciute al Ministro competente dalla l. n. 225/1992).

Tuttavia, ciò pone qualche problema anche di costituzionalità di tale scelta di fondo, proprio riguardo al potere di predisposizione delle ordinanze di cui all'art. 5, l. n. 225/1992 sulle quali non sembra possa negarsi la responsabilità del Ministro, competente tuttavia solo alla loro emanazione (*quid iuris* nel caso in cui il Ministro non condivida il testo dell'ordinanza sottopostagli dall'agenzia ovvero intenda modificarne il testo in qualche parte?)<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Come è noto, le normative tecniche sfuggono, pressoché costantemente, anche per ragioni di inidoneità del procedimento, all'art. 17, l. n. 400/1988.

<sup>89</sup> A tale riguardo, si deve ricordare che il disegno di legge di istituzione del servizio nazionale della protezione civile, approvato dalle Camere nel luglio 1990, fu rinviato dal Presidente della Repubblica anche in considerazione del fatto che essa configurava il Ministro per il coordinamento della protezione civile come Ministro senza portafoglio, nonostante che ad esso fossero attribuite competenze assai rilevanti, tra le quali, appunto il potere di ordinanza «che ha forte incidenza nella sfera dei rapporti non solo di diritto pubblico ma anche di diritto privato»: Senato della Repubblica, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 74 della Costituzione*, trasmesso alla Presidenza il 15 agosto 1990 sul disegno di legge d'iniziativa del deputato Balestracci recante «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile» (X legislatura, doc. I, n. 6), p. 3.