

## L'USO DEI REGOLAMENTI DI DELEGIFICAZIONE IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI: UN ESAME DELLA PRASSI

di Erik Longo\*

SOMMARIO: 1. Introduzione e partizione del lavoro. – 2. Metodo – 3. Quadro normativo. – 3.1 - L'art. 13 della legge n. 59/1997. - 3.2. Il d.lgs. n. 300/1999. - 3.3. L'art. 5 del d.lgs. n. 80/1998. - 3.4. I decreti-legge di riordino del numero e delle attribuzioni dei ministeri e le norme delle finanziarie per il 2007 e 2008. - 3.5. Altri casi particolari di richiamo al potere regolamentare del comma 4-*bis*. - 3.6. La compatibilità con le norme costituzionali (artt. 95, comma 3, e 97, comma 1) - 4. Quadro regolamentare. – 4.1. Le delegificazioni - 4.2. L'articolazione dei decreti. - 5. Alcune considerazioni finali. - Bibliografia.

### 1. Introduzione e partizione del lavoro.

Nel presente intervento<sup>1</sup> analizzo l'uso dei regolamenti di delegificazione per la disciplina dell'organizzazione interna dei ministeri così come previsto dall'art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400/1988<sup>2</sup>.

L'esposizione è divisa in due parti.

La prima è rivolta all'inquadramento delle fonti normative primarie che hanno inciso sul potere governativo e dei principali orientamenti dottrinari che hanno tentato di esplicitare la natura del meccanismo introdotto con l'art. 13 della legge n. 59/1997. In questa parte tenterò di ricostruire il tortuoso cammino di configurazione del potere regolamentare di organizzazione ministeriale.

La seconda contiene un'analisi del modo in cui il governo ha esercitato il potere regolamentare e un esame puntuale dei regolamenti adottati fino al febbraio 2011, con particolare riguardo al rapporto tra modelli normativi ed effettivo svolgimento del processo di delegificazione. Seguono, per questa parte, alcune considerazioni di sintesi circa l'uso del potere regolamentare in funzione dell'organizzazione dei vertici della pubblica amministrazione e sull'operare della riserva di legge in questi settori disposta dagli artt. 95, comma 3, e 97, comma 1, della Costituzione.

### 2. Metodo.

Per comprendere i risultati che emergono dall'analisi della legislazione e dai dati sui regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione del governo occorre soffermarsi su due preliminari osservazioni di metodo.

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale dell'Università di Macerata.

<sup>1</sup> Lo scritto riproduce, in versione ampliata, una relazione tenuta al seminario dal titolo “*La delegificazione e i decreti di natura non regolamentare. Un'analisi di casi concreti nella XVI legislatura*” svoltosi presso l'Università degli Studi di Firenze il 18 febbraio 2011.

<sup>2</sup> Introdotto dall'art. 13 della legge n. 59/1997.

Il tema che mi accingo a trattare sconta una doppia difficoltà: la prima deriva dall'uso di tecniche "oscure" come le delegificazioni; la seconda si desume dalla natura complessa dell'oggetto da semplificare.

La prima, cioè, ha a che fare con gli aspetti generali dell'oggetto di indagine. Dal punto di vista del diritto costituzionale, il tema delle delegificazioni è un crocevia di numerose questioni che non toccano solo i profili legati all'uso delle fonti nel nostro ordinamento ma arrivano fino al cuore delle politiche di semplificazione normativa<sup>3</sup>. Le delegificazioni oltretutto hanno un rilievo giuridico e politico che trascende il mero trasferimento della competenza normativa (o del suo esercizio) su determinate materie dalla sede legislativa statale ad altra sede normativa<sup>4</sup>, ma riguarda l'intera sfera dei rapporti parlamento-governo<sup>5</sup>.

La seconda difficoltà riguarda più da vicino l'oggetto della semplificazione. Se infatti la procedura di delegificazione è molto complicata, è altresì vero che in questo settore vi è un ulteriore fattore di difficoltà, legato al contenuto stesso della disciplina da delegificare. Vi è una notevole problematicità, infatti, che sorge allorché si usano strumenti come le delegificazioni per discipline così articolate e influenzate dalle contingenze politiche a livello nazionale. Non è un caso, infatti, che quando c'è in gioco la necessità di riformare e razionalizzare il vertice dell'amministrazione statale al fine di garantirne il buon funzionamento si ha l'impressione di essere di fronte ad un caso rappresentativo di "eterogenesi dei fini". Perché a fronte del perseguimento degli scopi di semplificazione del sistema delle fonti normative in materia di organizzazione del governo e di razionalizzazione della funzione legislativa, si produce spesso un aumento della complessità che tocca il sistema delle fonti (effetto che vale tanto per le norme abrogate quanto per la disciplina che vi si sostituisce).

### 3. *Quadro normativo.*

Il primo obiettivo dell'intervento è inquadrare la norma prevista nel comma 4-bis, art. 17, della legge n. 400/1988. Per fare ciò occorre anzitutto un richiamo al modello di delegificazione contenuto nell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988<sup>6</sup>, mediante il

---

<sup>3</sup> A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1997, 2 e ss.; V. BALDINI, *Il procedimento di delegificazione legislativa tra elasticità ed effettività: riflessioni su una variabile dipendente della democrazia parlamentare*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino, 2001, 25 e ss.

<sup>4</sup> G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi?»*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 1998, 240.

<sup>5</sup> Perciò, quando si affronta un argomento tecnico di questa portata occorre tenere bene presenti i problemi generali che concernono l'evoluzione della nostra forma di governo, guardando - in quest'ottica - molti dei problemi prodotti da un uso purtroppo non corretto delle fonti. V. G. DI COSIMO, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in *I mutamenti della forma di governo*, a cura di M. SICLARI, Roma, 2008, 89 e ss.

<sup>6</sup> Tale disposizione prevede che «con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri, sentito il consiglio di stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della

quale il legislatore scelse un particolare procedimento di delegificazione che porta alla sostituzione di fonti primarie ad opera di fonti secondarie successive<sup>7</sup>.

La delegificazione del comma 2 consta di due momenti: l'approvazione ed entrata in vigore, con le normali procedure, di una legge ordinaria statale (o di una singola disposizione in essa inclusa), che dispone la delegificazione di una certa materia, e l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, su parere obbligatorio ma non vincolante del Consiglio di Stato, di uno o più regolamenti, che vengono poi emanati con decreto del Presidente della Repubblica. L'entrata in vigore del regolamento determina ulteriormente la contemporanea cessazione di efficacia delle disposizioni legislative delegificate<sup>8</sup>.

Uno dei limiti più rilevanti alla delegificazione è quello che deriva dalla sua inapplicabilità alle materie coperte da riserva di legge assoluta, cioè tale da escludere anche una normazione attuativa. Nella pratica questo limite non è stato sfruttato sia a causa dell'indeterminatezza della nozione di riserva di legge sia perché il governo ha inteso aggirarla per via della scarsità di controlli all'uso del potere normativo dell'esecutivo.

### 2.1 L'art. 13 della legge n. 59/1997.

È risaputo che, malgrado le intenzioni del legislatore, il meccanismo descritto nel comma 2, art. 17, della legge n. 400/1988 ha posto una serie di problemi già nel momento successivo alla sua entrata in vigore, allorché emerse l'incapacità di tale disposizione ad orientare tutti i processi di delegificazione<sup>9</sup>.

---

*Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari». Sul tema v. V. COCOZZA, *La delegificazione: modello legislativo, attuazione*, Napoli, 1998.*

<sup>7</sup> La procedura è distinta da quella che assiste gli altri tipi di regolamenti indicati nel comma 1 del medesimo art. 17. A differenza di questi ultimi, i regolamenti di delegificazione richiedono ogni volta un'autorizzazione (al pari dei regolamenti ministeriali e interministeriali). Su tale punto v. *funditus* G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995): la difficile attuazione dell' art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Torino, 1996.

<sup>8</sup> Fatta eccezione per le norme che contengono i principi generali che, oltre a fornire dei frammenti di norma utilizzabili in via di interpretazione delle disposizioni regolamentari con le quali sono destinati a saldarsi (in "combinato disposto"), conservano altresì la funzione di parametro della legittimità delle disposizioni regolamentari stesse e delle norme da esse ricavabili. A.A.CERVATI, *Delegificazione*, cit., 496.

<sup>9</sup> E si può affermare con sicurezza che la situazione non cambiò neppure negli anni successivi dopo l'approvazione di un corposo pacchetto di leggi in materia di pubblica amministrazione, con le quali fu previsto che il meccanismo contenuto nel comma 2 dell'art. 17 venisse utilizzato in modo generale. Si sta parlando del d.lgs. n. 29/1993, della l. n. 537/1993 e delle leggi Bassanini, con le quali si dispose che il ricorso alle delegificazioni sarebbe stato più frequente e sistematico, soprattutto al fine di realizzare una generale semplificazione dell'apparato e delle procedure amministrative. Cfr. sul punto N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, 223 e ss.; U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del*

L'art. 13, legge n. 59/1997, costituisce un punto di arrivo conseguente a tale contesto normativo e configura altresì il tentativo di dare un nuovo "vigore" alle delegificazioni partendo da un settore fondamentale come quello dell'organizzazione del governo<sup>10</sup>. Esso aggiunge all'art. 17, legge n. 400/1988, un nuovo comma 4-*bis*, in cui si stabilisce che «l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri» sono determinate con regolamenti «emanati ai sensi del comma 2» dell'art. 17.

La disposizione, pur innovando considerevolmente, trova un riscontro nella legislatura precedente, in particolare nel disegno di legge governativo per la semplificazione dei procedimenti amministrativi che conteneva una modifica dell'art. 17, legge n. 400/1988, assai simile a quella poi approvata all'inizio della XIII legislatura e, prima ancora, in un principio contenuto nella norma di delega per la riforma dei ministeri contenuta nell'art. 1 della legge n. 537/1993 (norma, come è noto, rimasta priva di attuazione).

La *ratio* a cui risponde il nuovo comma 4-*bis* è evidente. Con essa il legislatore mirava ad alleggerire la massa delle materie regolate con legge (ritenute eccessive) e contemporaneamente ad adottare, per quelle a cui la delegificazione si sarebbe riferita, una disciplina più organica e più facilmente gestibile (semplificazione), sia in sede di applicazione sia nel caso in cui si fossero resi necessari nuovi interventi normativi. In altri termini al posto di tante norme sui ministeri, si tentava la strada di approvare una sola disciplina che autorizzasse di fatto ciascun ministero a darsi un'organizzazione interna semplificata mediante norme di delegificazione<sup>11</sup>.

Tecnicamente l'art. 13 della legge n. 59/1997 delimitava la portata di questi nuovi regolamenti prevedendo che essi – soltanto per i ministeri e con l'esclusione della Presidenza del Consiglio e del Ministero per gli Affari esteri e delle amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia – avrebbero, da un lato, sostituito i regolamenti governativi e ministeriali già emanati o adottati ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 29/1993 (i quali continuavano a disciplinare la materia fino alla emanazione dei nuovi regolamenti) e, dall'altro, avrebbero prodotto l'abrogazione della disciplina precedente posta con norme primarie. Quanto alla procedura, la stessa legge n. 59/1997, nell'integrare l'art. 17 con il comma 4-*bis*, prevedeva che gli schemi di regolamento fossero trasmessi alle camere perchè su di essi si potesse esprimere il parere delle commissioni competenti entro trenta giorni dalla data della trasmissione (decorso tale termine il governo avrebbe in ogni caso adottato il parere).

Nonostante il richiamo generale al comma 2 dell'art. 17, contenuto nell'art. 13, facesse a prima vista immaginare soltanto un'espansione del modello di delegificazione ivi previsto, con riferimento all'organizzazione dei ministeri, il nuovo comma 4-*bis* alterava profondamente l'istituto della delegificazione, introducendo una nuova

---

*Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Stato e amministrazione (Scritti per Mario Nigro)*, I, Milano, 1991.

<sup>10</sup> G. DEMURO, *Replica alla recensione di Giovanni Pitruzzella*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 249.

<sup>11</sup> G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi?»*, cit., 239 e ss.

tipologia di regolamenti diversi dal modello generale<sup>12</sup>. Il nuovo comma dell'art. 17 rappresentava, infatti, un modo atipico di considerare il rapporto tra fonti primarie e secondarie all'interno dei processi di delegificazione<sup>13</sup>.

Come si può notare le differenze con il modello del comma 2 erano alquanto evidenti. In primo luogo, perché con il 4-*bis* il governo era nei fatti "delegato" ad emanare regolamenti di delegificazione senza che una fonte legislativa successiva stabilisse il "se" della delegificazione<sup>14</sup>. In secondo luogo, perché per la mancanza di un termine all'adozione di tali regolamenti il meccanismo di delegificazione si veniva a configurare fin da subito come permanente, consentendo che pure in caso di rilegificazione di tali materie il governo potesse scegliere di adottare un nuovo regolamento di delegificazione, sebbene non apparisse estranea la possibilità di una rilegificazione delle materie delegificate<sup>15</sup>, data la collocazione di tali norme nel sistema, e la successiva modifica di questa legge con un nuovo regolamento di delegificazione.

Per queste ragioni, la previsione del comma 4-*bis* finiva per creare un'anomala riserva di regolamento,<sup>16</sup> dal momento che attribuiva a tale fonte una competenza permanente a delegificare nel settore dell'organizzazione del governo<sup>17</sup>.

Non va taciuto, perciò, che il meccanismo in questione era incline a produrre un'alterazione notevole del sistema delle fonti e di conseguenza a violare il principio della riserva di legge stabilito negli artt. 95 e 97 Cost.. Attraverso il meccanismo del comma 4-*bis* si tendeva a realizzare una "dismissione" di quella discrezionalità che è propria del parlamento, e non tanto nel momento del controllo quanto nella fase di orientamento delle delegificazioni<sup>18</sup>. L'art. 13 della legge n. 59/1997 prevedeva, infatti, un generico richiamo ai principi generali che reggono la riforma del pubblico impiego e dettava in modo altrettanto generico i contenuti e i criteri che devono essere utilizzati

---

<sup>12</sup> M. CUNIBERTI, *La delegificazione*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Torino, 2001, 103 e ss.

<sup>13</sup> G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2000, 69 e ss.

<sup>14</sup> U. DE SIERVO, *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2000, 3.

<sup>15</sup> Nonostante alcuni pareri negativi (A. PIZZORUSSO, *Le fonti a produzione nazionale*, in *Le fonti del diritto italiano. I. Le fonti scritte*, in *Trattato di diritto civile diretto da R. Sacco*, Torino, 1998, 157 e ss.), l'ipotesi della delegificazione sembrava scontata visti i precedenti. Cfr. U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 1999, XXI.

<sup>16</sup> Interpretabile secondo alcuni come una mera "preferenza" di regolamento data la mancanza di norme che dispongono una riserva di questo tipo in Costituzione. Cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 225 e ss.

<sup>17</sup> Addirittura, nell'ipotesi in esame si inseriva una delegificazione a favore di decreti ministeriali di natura non regolamentare nella lett. e) dello stesso comma. Vedi a tale proposito le considerazioni di G. TARLI BARBIERI, *Replica alla recensione di Giovanni Pitruzzella*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 247.

<sup>18</sup> G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi»?», cit., 240.*

nell'approvazione dei regolamenti in questione<sup>19</sup>. Infatti, anziché fissare, come richiede il comma 2 dell'art. 17, «le norme generali regolatrici della materia», il comma 4-*bis* si limitava a richiamare genericamente i principi posti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, aggiungendo che oltre a questi criteri si dovevano osservare i seguenti principi (in forma di contenuti essenziali dei regolamenti di organizzazione degli uffici dei ministeri): a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i ministri ed i sottosegretari, prevedendo che tali uffici svolgano esclusivamente competenze di supporto del ministro e di raccordo con l'amministrazione; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, diversificando le strutture con funzioni finali diverse da quelle con funzioni strumentali ed organizzandole per funzioni omogenee in modo da eliminare le duplicazioni funzionali; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica delle piante organiche; e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti dei dirigenti.

Malgrado un nesso esplicito alle norme che disciplinavano i regolamenti da abrogare, mancava del tutto la ricognizione delle norme vigenti in questa materia, violando così uno degli elementi essenziali che devono essere rispettati dalle leggi di delegificazione a garanzia del riparto costituzionale dei poteri normativi..

Chi legge l'intero corpo normativo a più di dieci anni dalla sua approvazione, non può fare a meno di notare che i regolamenti di delegificazione previsti dal comma 4-*bis* rappresentano senza dubbio l'esempio più manifesto di distorsione dal modello fissato nel 1988<sup>20</sup>. Una disciplina che, perciò, non va esente da problemi di costituzionalità, soprattutto per quanto riguarda il rispetto della riserva di legge stabilita negli articoli 97, comma 1 e soprattutto 95, comma 3, della Costituzione<sup>21</sup>.

## 2.2 Il d.lgs. n. 300/1999.

Come spesso accade, la storia successiva all'approvazione del comma 4-*bis* non ha avuto uno sviluppo lineare. Già nella fase intermedia tra l'entrata in vigore e l'attuazione, la disciplina dell'art. 17, comma 4-*bis*, ha subito dei rimaneggiamenti volti a coordinare l'uso del potere regolamentare con la riforma del numero e delle attribuzioni ministeriali.

Ed è stata così ravvicinata che la prima modifica in ordine temporale è prevista già in uno dei decreti legislativi (tra i più importanti) approvati sulla base delle deleghe conferite dalla stessa legge n. 59/1997, il d.lgs n. 300/1999. Le norme di quest'ultimo, oltre a contenere un nuovo assetto dei ministeri, ritornano sull'uso delle delegificazioni

---

<sup>19</sup> F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti*, a cura di C. PINELLI, Milano, 2000, 3 e ss.

<sup>20</sup> Cfr. S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007. ; A. IANNUZZI, *La delegificazione statale e regionale*, in *La funzione legislativa, oggi: atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006*, a cura di M. RUOTOLO, Napoli, 2007, 120 e ss.

<sup>21</sup> F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, cit., 12 e 13.

per la nuova organizzazione dei singoli ministeri aggiungendo nuovi principi generali che potessero guidare il governo nel processo di redazione dei regolamenti.

Pur non mancando dubbi sulla legittimità costituzionale di tale operazione, specie in relazione al rispetto delle norme contenute nell'art. 76 Cost.<sup>22</sup>, questo primo "ritocco" sostanziale (e non formale) delle norme di delegificazione si era dimostrato necessario, più che per ragioni di tipo normativo, per consentire che la potestà regolamentare potesse essere esercitata sulla base di criteri aggiornati al processo di riforma dei ministeri<sup>23</sup>.

Ai nostri fini vale la pena di ricordare la filosofia di fondo di questa riforma, perché al di là della scelta di riorganizzare il governo centrale intorno a dodici dicasteri - per garantire il rispetto del nuovo assetto autonomistico definito con il d.lgs. n. 112/1998 - ciascuno dei dodici ministeri era considerato come "nuovo". In tal senso tutti gli apparati preesistenti sarebbero risultati, a seguito della riforma, modificati o trasformati, in alcuni casi mutando radicalmente la missione e l'ambito funzionale, in altri arrivando a ristabilire l'articolazione interna e periferica dei rispettivi uffici<sup>24</sup>. Le operazioni di soppressione, istituzione e trasformazione dei vecchi apparati in nuovi ministeri si aggiungevano ad una nuova definizione in termini generalissimi del profilo funzionale dei ministeri e dei rapporti tra ministro, apparati ministeriali in senso stretto e alla indicazione delle nuove modalità organizzative per lo svolgimento delle funzioni<sup>25</sup>.

#### a) Art. 4

L'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999 reca una nuova definizione del potere di delegificazione contenuto nell'art. 17, comma 4-bis, della legge 400/1988, affermando che: «*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, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400*».

Sul piano delle fonti la novità più importante era indubbiamente costituita dall'allargamento delle fonti di disciplina dell'organizzazione dei ministeri, che - si legge nel comma 1 dell'art. 4 - poteva essere adottata tanto con decreti aventi natura regolamentare quanto con "decreti del ministro" senza carattere regolamentare.

---

<sup>22</sup> G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, cit., 72 e ss.

<sup>23</sup> Specie con riguardo alle strutture di primo livello come i dipartimenti o le direzioni generali. E. CATELANI, *Regolamenti di organizzazione e altri atti di disciplina degli uffici ministeriali: lo "stato" della riforma*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2001, 165 e ss.

<sup>24</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in *La riforma del governo*, a cura di L. TORCHIA, A. PAJNO, Bologna, 2000, 125 e ss.

<sup>25</sup> Affiancando tra l'altro all'organizzazione ministeriale le agenzie che sarebbero così entrate a pieno titolo all'interno dell'amministrazione statale.

A tale previsione se ne aggiungevano altre contenenti ulteriori principi da rispettare<sup>26</sup>, come l'istituzione del ruolo unico del personale non dirigenziale di ciascun ministero, l'indicazione che gli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero fossero individuati con decreto ministeriale di natura non regolamentare e la previsione che l'organizzazione ministeriale dovesse essere rivista con cadenza biennale. L'art. 4 si chiudeva poi con una nuova disposizione contenente - questa volta in maniera esplicita e non più con rimando al comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400/1988 - un meccanismo di delegificazione a favore dei regolamenti di organizzazione dei ministeri<sup>27</sup>.

Risultava allora più chiaro di quanto non fosse già nel comma 4-*bis*, che l'estensione dell'effetto abrogativo disposto dalla legge abilitante dipendeva da una scelta dell'esecutivo sulla base di criteri così ampi da lasciare qualche dubbio sull'effettiva possibilità di individuare a priori le norme regolatrici della materia soggette ad abrogazione<sup>28</sup>. Inoltre, la formulazione dell'art. 4, d.lgs. n. 300/1999, confermava una delle considerazioni già espresse in precedenza, e cioè che l'art. 13 della legge n. 59/1997 costituisse un tentativo (problematico) di ricondurre ad un testo legislativo di tipo organico - istituendo una sorta di "riserva di regolamento" a favore del governo - una materia che in precedenza era disciplinata da una molteplicità di disposizioni<sup>29</sup>.

Ulteriori problemi suscitava la norma, per certi versi di chiusura, contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 4 del d.lgs. n. 300/1999, secondo la quale i regolamenti avrebbero dovuto raccogliere «tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero», e che «le restanti norme vigenti sono abrogate con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti»<sup>30</sup>.

#### b) Art. 7

Accanto all'art. 4, l'altra norma decisiva per l'esercizio del potere regolamentare è contenuta nell'art. 7 del d.lgs. n. 300/1999, perché introduce una nuova disciplina per la costituzione e la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, operando un rinvio all'articolo 14, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993. Tale ultima disposizione, come sostituita dall'articolo 9 del d.lgs. n. 80/1998, prevede che gli uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, sono istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi del

<sup>26</sup> L. TORCHIA, *I nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, cit., 129 e ss.

<sup>27</sup> In pratica, i futuri regolamenti potevano essere usati per consolidare in un unico testo le disposizioni sull'organizzazione dei ministeri, con la conseguenza che tutte le norme in essi non trasfuse sarebbero rimaste, per ciò stesso, abrogate.

<sup>28</sup> F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, cit., 13.

<sup>29</sup> Inserite in fonti normative, primarie o secondarie, stratificatesi nel tempo secondo un ordine diverso da ministero a ministero. V. sul punto C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo in Italia. Introduzione e testi*, Roma, 2002, 25 e ss.

<sup>30</sup> Come è facile intendere, la forzatura di questa norma di «abrogazione inconsapevole» - come è stata chiamata - appariva evidente, benché nella prospettiva dell'esecutivo se ne potessero intendere le ragioni. C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo in Italia. Introduzione e testi*, cit., 26.



comma 4-*bis*, art. 17 della legge n. 400/1988. I principi posti dall'art. 7 completano il quadro dei criteri da utilizzare per adottare i regolamenti di organizzazione in materia di uffici di diretta collaborazione, dando attuazione alle due regole poste in materia dalla legge di delega: la diversificazione delle funzioni di *staff* e di *line* e la determinazione di «criteri generali e principi uniformi» (art. 12, comma 1, lett. o) sulla organizzazione degli uffici<sup>31</sup>.

Nuova pure la disciplina relativa all'individuazione di un'unica figura di vertice preposta al complesso degli uffici e la «liberalizzazione» della scelta, non più ristretta, come era in precedenza, a particolari categorie professionali (magistrati amministrativi, avvocati dello Stato, ecc.). A garanzia del carattere fiduciario del rapporto tra ministro e uffici di diretta collaborazione si stabiliva che tali uffici fossero composti (in modo generico) di «esperti, anche estranei all'amministrazione, dotati di elevata professionalità»<sup>32</sup>.

c) Art. 55

Le norme per l'attuazione e l'entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione erano previste nell'articolo 55 del d.lgs. n. 300/1999, in cui era contenuto anche il riordino del numero dei ministeri (con gli accorpamenti e le soppressioni).

Per l'entrata in vigore delle disposizioni del decreto legislativo erano previsti termini diversi. Mentre la riforma del Ministero delle finanze e dell'amministrazione fiscale sarebbe entrata in vigore al termine della ordinaria *vacatio legis*, l'entrata in vigore della riforma per la generalità dei ministeri era rinviata alla data del decreto di nomina del primo Governo della XIV legislatura.

Prima di quest'ultima scadenza, tuttavia, si poteva provvedere - secondo quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 55 - al riassetto dell'organizzazione dei singoli ministeri, «in conformità con la riorganizzazione del governo e secondo i criteri ed i principi previsti dal [...] decreto legislativo». Ad ogni modo, ferma restando la data d'avvio della riforma per tutti i ministeri, il comma 6 del citato articolo prevedeva che con decreto del Presidente del consiglio si sarebbe potuta «distribuire» l'operatività delle disposizioni nell'arco temporale intercorrente fra l'entrata in vigore del decreto legislativo e la data del decreto di nomina del primo Governo della XIV legislatura. D'altronde il processo di riforma, con i suoi tempi e le sue scadenze, era stato immaginato dal legislatore delegato come un percorso «obbligato»<sup>33</sup>, tant'è vero che nel decreto legislativo non si rinvenivano disposizioni transitorie da applicarsi nel caso in cui i regolamenti di organizzazione non fossero stati adottati. L'unica previsione cui si poteva attribuire il valore di norma intertemporale era contenuta nel comma 4

---

<sup>31</sup> La stessa legge delega circoscriveva, inoltre, il ruolo di questi uffici, riferendosi alla «funzione di supporto e di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione» inteso come ruolo di *trait d'union* fra indirizzo politico e gestione amministrativa. V. L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, cit., 128.

<sup>32</sup> Lett. e) del comma 2.

<sup>33</sup> C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo in Italia. Introduzione e testi*, cit., 28.

dell'articolo 55, la quale faceva salvi i regolamenti di organizzazione già adottati al sensi del comma 4-*bis* dell'articolo 17, legge n. 400/1988.

### 2.3 L'art. 5 del d.lgs. n. 80/1998.

Non si può dimenticare in questa sede che il potere regolamentare del comma 4-*bis* è utilizzato anche al di fuori della riforma dei ministeri:

- l'art. 5 del d.lgs. n. 80/1998 ha, infatti, esteso il potere regolamentare del governo a tutte le amministrazioni dello stato anche ad ordinamento autonomo;
- l'art. 8, comma 3, della legge n. 230/1998 prevede l'emanazione di un regolamento *ex art. 17*, comma 4-*bis*, per l'organizzazione dell'Ufficio nazionale per il servizio civile;
- l'art. 7, comma 7, della legge finanziaria per il 1999 (legge n. 448/1998) affida «l'organizzazione e la disciplina degli uffici della amministrazione finanziaria» a regolamenti o decreti ministeriali di natura non regolamentare da adottare sulla base del comma 4-*bis*;
- l'art. 7 del d.lgs. n. 112/1999 prevede che il riordino del “servizio nazionale della riscossione” sia realizzato attraverso il regolamenti del comma 4-*bis*.

Pur non rientrando nello specifico oggetto dell'intervento, l'allargamento delle delegificazioni oltre la sede originaria mostra alcune difficoltà nell'uso del potere regolamentare descritto nell'art. 17, comma 4-*bis*, che: a) manca di un preciso “ordine” (tra le tipologie di delegificazione); b) è promossa dal governo con il semplice avallo del parlamento; c) è permessa ma non guidata dalle fonti primarie; d) non garantisce uno sviluppo coerente dello spirito della norma originaria.<sup>34</sup>

### 2.4 I decreti-legge di riordino del numero e delle attribuzioni dei ministeri e le norme delle finanziarie per il 2007 e 2008.

Si torna così all'oggetto del presente intervento usando la falsa riga data dalla linea temporale seguita nei paragrafi precedenti.

L'ulteriore gruppo di elementi che influenzano la tenuta dell'art. 4-*bis*, incidendo sul potere dell'esecutivo di dotarsi di regolamenti di delegificazione, è legato al processo di modifica delle norme del d.lgs. n. 300/1999 sul numero e le attribuzioni dei ministeri. Anche se non incidono direttamente sull'impiego del potere di delegificazione, i ritocchi delle spoglie ministeriali hanno segnato fortemente il processo di ristrutturazione interna dei ministeri, e non esclusivamente portando in avanti il

---

<sup>34</sup> Per un ulteriore approfondimento v. G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, cit., 69 e ss.

momento in cui la nuova organizzazione sarebbe entrata pienamente in funzione<sup>35</sup>. I fenomeni denominati con linguaggio giornalistico di “accorpamento” e di “spacchettamento” dei ministeri hanno costretto a riscrivere numerosi decreti di organizzazione a seguito dell’entrata in vigore della nuova disciplina.

*a) Il decreto-legge n. 217/2001*

Come è noto, l’avvio della XIV legislatura inaugura un nuovo meccanismo per stabilire l’organizzazione del governo. Il d.lgs. n. 300/1999 attuava finalmente l’art. 95, comma 3, della Costituzione portando facendo divenire il numero e le attribuzioni dei ministeri un fatto di cui d’ora in poi si sarebbero dovute occupare la legge o gli atti aventi forza di legge.

Com’era immaginabile, proprio nel momento in cui sarebbe dovuta entrare in funzione la riforma contenuta nel d.lgs. n. 300/1999, per adeguare l’ordinamento del governo alle esigenze della maggioranza politica, già nella prima riunione del consiglio dei ministri, cioè prima di ottenere la fiducia, venne approvato un decreto-legge (n. 217/2001) per introdurre misure di “ritaglio” delle funzioni e delle strutture fissate nelle norme del 1999. Il decreto-legge (non esente da critiche sul piano dell’uso del potere normativo del governo<sup>36</sup>) ricostituiva il Ministero delle comunicazioni - con conseguente modifica delle funzioni del Ministero delle attività produttive e dell’Agenzia per le normative e i controlli tecnici - e il Ministero della sanità (rinominato Ministero della salute), modificando la denominazione e le funzioni del Ministero del lavoro, della sanità e delle politiche sociali (rinominato Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

*b) La legge n. 137/2002 e i decreti legislativi attuativi*

L’operazione di riscrittura dell’organizzazione del governo durante la XIV legislatura non si è fermata al decreto-legge approvato per adeguare il numero dei ministeri. Già dopo pochi mesi dalla prima e repentina modifica ha fatto seguito una nuova la legge (n. 137/2002), questa volta contenente una delega al governo per l’emanazione di decreti legislativi che provvedessero al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione delle strutture ministeriali<sup>37</sup>.

Se l’uso di atti aventi forza di legge per l’organizzazione dei ministeri destava qualche preoccupazione, più discutibile ancora era la tecnica normativa impiegata (al

---

<sup>35</sup> Sia consentito sul punto il richiamo a E. LONGO, *La disciplina legislativa sull’organizzazione del governo: spunti critici a partire dalle modifiche legislative operate nelle ultime tre legislature*, in *Il governo forte*, a cura di G. DI COSIMO, Macerata, 2010, 123 e ss.

<sup>36</sup> A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003, 199 e ss.

<sup>37</sup> Soprattutto in relazione alla profonda modifica delle loro funzioni a seguito della nuova organizzazione dello stato autonomistico disegnato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Cfr. G. D’AURIA, *L’organizzazione dei ministeri dopo il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giornale di dir. amm.*, 6, 2006, 374 e ss.

limite dello scrutinio di legittimità costituzionale), con la quale si prolungava la delega conferita più di cinque anni prima con l'art. 11, della legge n. 59/1997, attraverso l'espedito dell'approvazione di decreti legislativi correttivi o modificativi.

L'oggetto principale della legge del 2002 era ancora una volta la riorganizzazione e l'articolazione delle competenze dei ministeri e della presidenza del consiglio dei ministri, con l'aggiunta di deleghe che avevano a tema il settore dei beni culturali e altri ministeri. Nello specifico la delega prevedeva l'emanazione entro 18 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento di uno o più decreti legislativi correttivi o modificativi di provvedimenti già emanati ai sensi della legge n. 59/1997 e diretti anzitutto a riorganizzare l'articolazione e le competenze dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 11, comma 1, lettera a), della legge n. 59/1997)<sup>38</sup>.

In attuazione della legge n. 137/2002, sono stati emanati ben nove decreti legislativi "correttivi" del d.lgs. n. 300/1999 (focalizzati essenzialmente sulle seguenti amministrazioni: ambiente, attività produttive, beni culturali, comunicazioni, economia, infrastrutture, interno e welfare).

Una volta scaduta la delega, con un'operazione di dubbia costituzionalità<sup>39</sup>, la legge n. 186/2004 ha stabilito una nuova riapertura degli stessi sempre mediante l'espedito dell'integrazione e attuazione<sup>40</sup>. I nuovi decreti legislativi hanno rimodulato le funzioni dei dicasteri, individuando (con specificazione del numero massimo di dipartimenti o direzioni generali) nuovi criteri per l'esercizio del potere regolamentare *ex art. 17, comma 4-bis*.

### *c) Il decreto-legge n. 181/2006*

In maniera speculare a quanto era avvenuto durante la fase di formazione del governo nella precedente legislatura, anche in avvio della XV il Consiglio dei ministri ha fatto ricorso a un decreto-legge - deliberato durante la prima riunione del Consiglio dei ministri – per modificare il numero e la struttura dei ministeri<sup>41</sup>. Elemento centrale dell'operazione realizzata con il decreto-legge n. 181/2006 era l'aumento del numero dei ministeri con portafogli da 14 a 18.

---

<sup>38</sup> Nell'occasione erano determinati nuovi principi per l'organizzazione dei ministeri, tra i quali: l'eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali sia all'interno di ciascuna amministrazione sia tra di esse, la riorganizzazione degli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo con le regioni, la distinzione tra funzioni di *staff* e di *line*, e la definizione della disciplina degli uffici posti alle dirette dipendenze del ministro (quali gli uffici legislativi, di gabinetto, di segreteria), intesa ad evitare lo svolgimento, da parte di questi ultimi, di attività amministrative rientranti nelle competenze dei dirigenti ministeriali.

<sup>39</sup> P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Torino, 2007, 80 e ss.

<sup>40</sup> M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2008, 41 e ss.

<sup>41</sup> E. LONGO, *La disciplina legislativa sull'organizzazione del governo: spunti critici a partire dalle modifiche legislative operate nelle ultime tre legislature*, cit. 130.

Quest'ultimo decreto-legge portava, inoltre, anche una rivoluzione per alcune delle scelte fondamentali prese negli anni precedenti<sup>42</sup>, tra cui la separazione di alcune amministrazioni già unificate nel 1999 (infrastrutture e trasporti; istruzione, università e ricerca) e lo «scorporo» di funzioni proprie di ministeri preesistenti che venivano assegnate a ministeri precedentemente uniti sotto una medesima denominazione (lavoro, salute e politiche sociali)<sup>43</sup>. L'ulteriore cambiamento nel numero e nelle funzioni dei ministeri dicasteriali (e nei poteri dei ministeri senza portafogli) incideva soprattutto in due settori nevralgici della vita governativa: le competenze in materia di sviluppo economico<sup>44</sup> e nel campo delle politiche sociali<sup>45</sup>.

d) *La legge finanziaria per il 2007*

Ad incidere sul processo di approvazione dei regolamenti di delegificazione ex art. 17, comma 4-*bis*, non è stata solo la disciplina sull'organizzazione del governo ma pure le norme approvate a partire dal 2006 per alleggerire le spese dei ministeri. A onor del vero queste misure erano in parte già contenute nella legge finanziaria per il 2003 (l. n. 296/2001) ma assumono un peso maggiore solo nel 2006. Difatti, contestualmente alla realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (cd. meccanismo dello *spending review*), l'art. 1, commi 404-419, della legge finanziaria 2007 (n. 296/2006) ha introdotto disposizioni volte a razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei ministeri, inserendosi nel processo di attuazione del riordino prefigurato dal decreto-legge n. 181/2006.

Allo scopo di conseguire immediati risparmi di spesa, la finanziaria per il 2007 ha preordinato un piano d'intervento sulle strutture dell'amministrazione statale<sup>46</sup>, prevedendo l'adozione di regolamenti ex art 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400/1988, volti a riorganizzare gli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, con

---

<sup>42</sup> E. CATELANI, *Gli atti di organizzazione dei Ministeri: la crisi della riforma?*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Torino, 2007, 257 e ss.

<sup>43</sup> C. MARTINI, *La «nuova» riforma dei ministeri*, in *Quad. cost.*, 3, 2006, 551 e ss.

<sup>44</sup> Il nuovo Ministero dello sviluppo economico assumeva, infatti, un maggiore potere sulle «politiche di coesione», prima distribuite tra Ministero dell'economia e Ministero delle attività produttive, ma era spogliato di alcune importanti competenze: in materia di turismo, trasferite al Ministero dei beni e delle attività culturali e in materia di generi alimentari trasformati industrialmente, affidate al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in materia di commercio con l'estero, trasferite ad un Ministero creato *ad hoc* e denominato «Ministero del commercio internazionale».

<sup>45</sup> Anche nel settore delle politiche sociali, si è assistito ad un nuovo scorporo delle competenze prima attribuite a soli due ministeri (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero della salute). Per questi ministeri l'effetto delle operazioni di «disgregazione» ministeriale è stato ancora maggiore, poiché oltre a ricomparire il Ministero del lavoro e della previdenza sociale in quella fase è stato istituito il nuovo Ministero della solidarietà sociale (con competenze in materia di politiche sociali e di assistenza).

<sup>46</sup> Per realizzare l'insieme di interventi previsto si stabiliva un termine di 18 mesi entro il quale il governo avrebbe dovuto approvare gli appositi regolamenti di delegificazione.

l'obiettivo di ridurre i primi nella misura non inferiore del 10% e i secondi in misura non inferiore del 5% (nonché di eliminare eventuali duplicazioni organizzative)<sup>47</sup>.

Per dare effettività all'intera disciplina si stabilivano diverse misure di tipo organizzativo. Oltre ad una clausola abrogativa espressa (introdotta per la prima volta all'interno di questa disciplina) diretta a dare ordine al processo di delegificazione contenuta nel comma 406 (con la quale si dichiaravano abrogate tutte «le previgenti disposizioni regolatrici delle materie»), i commi da 407 a 416 prevedevano una serie di adempimenti a carico delle amministrazioni interessate<sup>48</sup>.

Inoltre, il comma 416 prevedeva che dall'attuazione dei commi precedenti (nonché dei commi da 425 a 429, concernenti la riorganizzazione del Ministero dell'interno e del Ministero dell'economia e delle finanze), dovevano conseguire «risparmi di spesa non inferiori a 7 milioni di euro per l'anno 2007, 14 milioni di euro per l'anno 2008 e 20 milioni di euro per l'anno 2009».

Al di là delle misure incidenti sulla spesa, le altre novità di tipo organizzativo acquistano maggior rilievo per questa indagine. In particolare la previsione, del tutto innovativa, contenuta nel comma 412 che per l'attuazione delle disposizioni precedenti sarebbero state emanate "linee-guida" da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Ministro dell'economia e il Ministro dell'interno<sup>49</sup>.

Le linee-guida sono state emanate con d.p.c.m. 13 aprile 2007 e, quindi, in tempi oggettivamente incompatibili con la definitiva adozione dei decreti presidenziali entro diciotto mesi<sup>50</sup>. La lettura del d.p.c.m. dimostra l'intento del governo di: a) rendere chiari gli obiettivi dell'intervento; b) fornire indicazioni operative su regolamenti di

---

<sup>47</sup> I regolamenti avrebbero dovuto altresì prevedere la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni (anche mediante l'uso di strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica), la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione e, infine, la riduzione delle dotazioni organiche, così da garantire che, sul totale delle risorse umane utilizzate nel complesso da ogni amministrazione, quelle impiegate per funzioni di supporto non eccedessero il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione.

<sup>48</sup> Tra cui si prevedevano: 1) obbligo di trasmettere gli schemi dei nuovi regolamenti entro due mesi dall'approvazione della legge; 2) definizione dei piani di riallocazione del personale in servizio idonei ad assicurare una riduzione effettiva dell'impiego di personale; 3) verifica semestrale dello stato di attuazione delle disposizioni dirette alla riduzione degli organici; 4) divieto assoluto di procedere alle assunzioni di personale per le amministrazioni che non hanno approvato i nuovi regolamenti; 5) attivazione di strumenti di controllo da parte degli organi interni delle amministrazioni; 6) correlazione tra il mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli organici e la corresponsione della retribuzione di risultato dei dirigenti.

<sup>49</sup> A sua volta, l'attuazione del programma di riordino veniva rimessa, anche ai fini dei risparmi di spesa da realizzare, al coordinamento di una speciale "Unità per la riorganizzazione", composta dai ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e dell'interno, operante altresì (con il supporto di strutture già esistenti presso le menzionate amministrazioni) come "centro di monitoraggio" del processo di riordino.

<sup>50</sup> G. D'AURIA, *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in *Giornale di dir. amm.*, 8, 2008, 831 e ss.

riorganizzazione, relativi allegati, e piani di riallocazione<sup>51</sup>; c) effettuare una ricognizione degli strumenti di verifica e monitoraggio; d) definire un quadro delle scadenze temporali e delle misure correlate alla mancata attuazione delle disposizioni; e) identificare l'ambito di applicazione dell'operazione di riduzione.

## *e) La legge finanziaria per il 2008*

Con la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007) l'esigenza di contenere i costi di gestione collegati alle strutture dell'amministrazione centrale si è per la prima volta coordinata con la riorganizzazione dei ministeri. L'art. 1, comma 376, di questa legge prevedeva, infatti, che a partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della stessa legge, il numero dei Ministeri fosse «stabilito dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nel testo pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1999». In un comma successivo a quello citato si prevedeva, oltretutto, che a decorrere dalla reviviscenza del testo originario del d.lgs. n. 300/1999, sarebbero state abrogate tutte le disposizioni non compatibili con la riduzione del numero dei ministeri, ivi comprese quelle recate dal decreto-legge n. 217/2001 e dal decreto-legge n. 181/2006 (le quali avevano modificato lo stesso d.lgs. n. 300/1999).

Il comma 376 apporta innovazioni con una tecnica normativa che lascia amplissimi margini interpretativi, tanto riguardo alle denominazioni e alle attribuzioni dei ministeri, quanto riguardo alle abrogazioni implicite che si sarebbero realizzate. Ma quello che più interessa ai nostri fini è che le norme della finanziaria non prevedevano modalità di ricognizione delle strutture amministrative trasferite in esito alla ridefinizione del numero e delle attribuzioni dei ministeri, e non stabilivano nulla in ordine ai modi e ai tempi del conseguente trasferimento sia delle risorse strumentali e finanziarie sia del personale da un Ministero all'altro (salva l'espressa menzione del divieto che dal riordino delle competenze e dall'accorpamento delle strutture non sarebbero potute derivare maggiori spese)<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Quanto a tale punto il decreto indica che «le riduzioni di spesa conseguenti agli specifici interventi predisposti, nonché gli obiettivi di risparmio e le azioni previsti in attuazione dei commi da 404 a 416, e da 425 a 429, dovranno risultare dalla *relazione tecnica* e da un *piano operativo* asseverati dagli Uffici centrali di bilancio, entrambi da predisporre a corredo dello schema di regolamento, a cura delle amministrazioni interessate» (nostro il corsivo).

<sup>52</sup> Interessanti, a tale proposito le osservazioni compiute nella *Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008* (approvata dalle Sezioni riunite presso la stessa Corte il 26 giugno 2008) in cui si legge che «il ripristino della situazione organizzativa dei Ministeri risultante dal d.lgs. 300/1999 (e, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal d.lgs. 303/1999) non considerava, peraltro, una serie di altre trasformazioni che da allora si sono verificate nella struttura dei Ministeri (ad esempio, con il passaggio da un'organizzazione per Dipartimenti ad un'organizzazione per Direzioni generali, o viceversa; con la creazione di nuovi uffici dirigenziali generali e di altri uffici, o con la ristrutturazione degli uffici preesistenti) e nell'attribuzione, nella sottrazione o nella modificazione – spesso in relazione al processo di trasferimento di funzioni al sistema delle autonomie – delle loro competenze».

*f) Il decreto-legge n. 85/2008*

Pur segnando un punto di svolta nella prassi di formazione del governo<sup>53</sup>, anche all'avvio della XVI legislatura è stato necessario approvare un decreto-legge per modificare il numero e l'organizzazione dei ministeri, in adesione a quanto stabilito dalla legge finanziaria per il 2008. Il ricorso a disposizioni di manutenzione dell'assetto organizzativo del governo era quasi inevitabile. Per regolarizzare le modifiche intervenute nella compagine di governo e adattare l'art. 2 del decreto legislativo n. 300/1999 alle nuove denominazioni contenute nel d.P.R. del 7 maggio 2008 (con il quale sono stati nominati 12 ministri con portafoglio e 9 ministri senza portafoglio), il governo ha approvato nella seduta del 12 maggio 2008 un decreto-legge (n. 85/2008) che contiene la nuova denominazione dei ministeri e la ricognizione delle competenze della Presidenza del Consiglio e delle altre norme di tipo organizzativo. Quest'ultimo decreto-legge ha disposto una serie di norme attuative della riforma introdotta dalla legge finanziaria per il 2008, destinate soprattutto a colmare la mancanza di disposizioni riguardanti le modalità di ricognizione delle strutture amministrative trasferite in esito alla ridefinizione del numero e delle attribuzioni dei ministeri, e a stabilire i modi e i tempi del conseguente trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie e del personale da un Ministero all'altro. In questo senso, il testo della legge di conversione (legge n. 121/2008), oltre a precisare la spettanza delle attribuzioni ministeriali, è intervenuto a disciplinare i correlativi trasferimenti di risorse e a definirne gli ulteriori aspetti applicativi<sup>54</sup>.

*g) Le norme anticrisi e di stabilizzazione economico-finanziaria approvate durante la XVI legislatura*

Si è già visto che nella finanziaria per il 2007 sono state previste una serie di norme dirette ad alleggerire l'organizzazione interna dei ministeri. Il processo di riduzione e di taglio delle risorse destinate alle amministrazioni è continuato durante la XVI legislatura. In primo luogo, attraverso il decreto-legge n. 85/2008 che contiene norme rivolte all'adeguamento delle strutture di governo in attuazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. In secondo luogo, attraverso l'art. 74 del decreto-legge n. 112/2008. Questo decreto prevede la fissazione del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto,

<sup>53</sup> S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quad. cost.*, 3, XXVIII, 2008, 605 e ss.

<sup>54</sup> Il comma 8 dell'articolo 1 detta, infatti, le modalità per una immediata ricognizione, in via amministrativa, delle strutture ministeriali trasferite, delegandole ad un decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentiti i ministri interessati. È previsto, inoltre, che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, siano apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del governo. Come si può facilmente notare, si tratta di atti fortemente incisivi sulla potestà organizzativa dei ministeri e che possono aprire a problemi di coordinamento con le norme dei regolamenti di cui al comma 4-bis, art. 17, della legge n. 400/1988.



l'obbligo di ridurre ulteriormente il numero degli uffici (per gli uffici dirigenziali di livello generale in misura non inferiore del 20% e degli uffici non generali in misura non inferiore al 15%), di diminuire il personale adibito a compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10% e, infine, di rideterminare le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, in modo da ottenere una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa per i relativi posti di organico<sup>55</sup>.

Anche per l'attuazione di queste ultime norme è previsto l'uso dei regolamenti di delegificazione ex art. 17, comma 4-*bis*, secondo le procedure individuate dalla legge finanziaria per il 2007. Si segnala una particolarità nell'uso di tale potere prevista non dal decreto-legge 112/2008 ma in una norma successiva che proroga il potere di organizzazione degli uffici previsti nell'art. 74 di quest'ultimo. L'art. 41, comma 10, del decreto-legge n. 207/2008 prevede, infatti, che stante il potere di adozione da parte dei ministeri degli atti applicativi delle riduzioni degli assetti organizzativi è differito al 31 maggio 2009, è data facoltà ai ministeri di «provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il medesimo termine»<sup>56</sup>.

#### 2.4 Altri casi particolari di richiamo al potere regolamentare del comma 4-*bis*.

Il potere regolamentare previsto nell'art. 17, comma 4-*bis*, è richiamato in numerose norme di legge o di atti aventi forza di legge. Tali rinvii sono importanti ai nostri fini, sia perché consentono di misurare l'estrema "duttilità" del potere governativo sia perché mostrano – così come è stato fino ad ora per le norme relative al numero e alle attribuzioni dei ministeri - il modo in cui il legislatore piega questo potere alle esigenze contingenti dell'indirizzo politico. In ogni occasione si assiste ad un'ulteriore affinamento e specificazione dei principi e criteri che il governo dovrà seguire nella fissazione del contenuto dei regolamenti di delegificazione. Sono esclusi dall'elenco i meri "rimandi" all'esercizio di tale potere, cioè i casi in cui il legislatore si riferisce a tale potere senza introdurre novità nel suo esercizio.

Per brevità ci limitiamo a richiamare per ogni ministero il contenuto sintetico della disciplina:

1	<b>Ministero della difesa:</b> art. 2118, comma 1, lettera a), del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (l'organizzazione del Ministero è prevista dall'art. 16 del Codice dell'ordinamento militare; con previsione di modifica dell'art. 22 del DLGS n. 300/1999). <sup>57</sup>
2	<b>Ministero dell'economia:</b> art. 12, comma 2, del decreto-legge n. 39/2009

<sup>55</sup> F. DI LASCIO, *Il nuovo riordino del Ministero dello sviluppo economico*, in *Giornale di dir. amm.*, 10, 2009, 1025 e ss.

<sup>56</sup> Tale norma, inoltre, introduce il comma 4-*bis* all'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999 (già esaminato) che consente l'approvazione di decreti ministeriali contenenti l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero e la definizione dei relativi compiti in deroga al regolamento governativo di determinazione ministeriale.

<sup>57</sup> Per un esame delle novità che interessano il Ministero della difesa v. E. CHITI, *Il riordino del Ministero della difesa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2010, 473 e ss.

	(con decreto ministeriale vengono stabilite modifiche all'organizzazione periferica del Ministero dell'economia legate ai comparto "giochi e scommesse").
3	<b>Ministero delle infrastrutture:</b> art. 14 del d.lgs. n. 163/2007 relativo all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo (istituzione di una nuova direzione generale); art. 18 del d.lgs. n. 162/2007 (istituisce una nuova direzione generale per le investigazioni ferroviarie).
4	<b>Ministero dell'interno:</b> art. 2, decreto-legge n. 83/2002 (Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale); art. 35, legge 189/2002 (istituzione della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere); art. 3, legge n. 252/2004 (Incremento della dotazione organica del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco); d.lgs. n. 139/2006 (Organizzazione centrale e periferica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco).
5	<b>Ministero della giustizia:</b> art. 7, d.lgs. n. 240/2006 (diretto a definire la competenza delle direzioni generali regionali e interregionali dell'organizzazione giudiziaria).
6	<b>Ministero dell'ambiente:</b> art. 3, legge n. 36/2004 (Organizzazione del Corpo forestale dello Stato).
7	<b>Ministero del lavoro:</b> art. 2, d.lgs. 124/2004 (Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive).

## 2.5 La compatibilità con le norme costituzionali (artt. 95, comma 3, e 97, comma 1)

Al termine della nostra disamina non è possibile non richiamare uno degli argomenti più difficili da trattare quando si analizza l'organizzazione dei ministeri. Già si è fatto un richiamo al valore che assume la riserva di legge in questo settore. Molti di coloro che hanno analizzato il testo dell'art. 13 della legge n. 59/1997 hanno avvertito un certo imbarazzo di fronte ai pochi principi e criteri utili per esercitare il potere di delegificazione e alla rinuncia di introdurre i tratti essenziali dell'esercizio del potere regolamentare nella fonte primaria abilitante<sup>58</sup>.

Al di là delle questioni legate al modo in cui intendere le riserve di legge degli articoli 95, comma 3, e 97, comma 1, Cost., si può concordare con quanto ha affermato una parte della dottrina, secondo la quale le norme generali della materia delegificata dall'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988 si sarebbero potute rinvenire attraverso il rimando ad altri atti normativi primari, come i «principi ispiratori di tutto il complesso processo di riforma della p.a.»<sup>59</sup>. In tal modo i regolamenti emanati in attuazione di questa disciplina avrebbero una "copertura" costituzionale che li rende legittimi su questo piano<sup>60</sup>.

È l'analisi condotta fino ad ora sulle fonti primarie che hanno modificato l'esercizio di tale potere regolamentare a darci il maggiore contributo per risolvere il problema pratico legato al rispetto della riserva di legge. La successione di norme su questo

<sup>58</sup> Si pensi a quanto dicono sul punto A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, agg. III, Milano, 1999, e di L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, agg. V, Milano, 2001, 954 e 955.

<sup>59</sup> N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 232.

<sup>60</sup> CATELANI, *Regolamenti di organizzazione e altri atti di disciplina degli uffici ministeriali: lo "stato" della riforma*, cit., 170.

settore dimostra in modo evidente che la riserva di legge ha continuato a guidare l'esercizio di questo potere in un modo del tutto inaspettato. Su questo tema, decisivo per un giudizio complessivo sul valore di queste fonti, si tornerà più avanti.

### 3. Quadro regolamentare.

Si entra ora nella seconda parte di questo intervento, rivolto all'esame dei regolamenti di delegificazione fino ad ora approvati.

Per iniziare bisogna anzitutto mettere in evidenza il dato quantitativo. Alla data del 31 dicembre 2010 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale più di 100 regolamenti di delegificazione che richiamano nel preambolo il comma 4-bis, art. 17, della legge n. 400/1988. A questi vanno poi aggiunti alcuni regolamenti che pur non richiamando esplicitamente tale norma ne sono comunque attuazione<sup>61</sup>. Il diverso modo di richiamare il potere di delegificazione dell'art. 17, comma 4-bis, è comunque limitato ai primi regolamenti adottati durante la XIII legislatura<sup>62</sup>.

In relazione ai ministeri attualmente esistenti i regolamenti di organizzazione sono così divisi:

Tabella n. 1

	<b>MINISTERO</b>	<b>REGOLAMENTI</b>
1	Esteri	8
2	Interno	5
3	Giustizia	4
4	Difesa	7
5	Economia	14
6	Sviluppo economico	19
7	Politiche agricole, alimentari e forestali	5
8	Ambiente, tutela del territorio e del mare	6
9	Infrastrutture e trasporti	13
10	Lavoro e politiche sociali	4
11	Salute	5
12	Istruzione, università e ricerca	9
13	Beni e attività culturali	7
	<b>TOTALE</b>	<b>105</b>

In pochissimi altri casi - per altro tutti adottati nel momento immediatamente successivo all'introduzione di questo comma - è stato usato un diverso tipo di riferimento, come il richiamo generico all'art. 17, insieme però ad altre norme che chiaramente identificano questo tipo di regolamenti (ad esempio il richiamo dell'art. 13 della legge n. 59/1997 e l'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999). Sta di fatto che vi è una netta prevalenza della citazione del comma 4-bis.

<sup>61</sup> Identificare tale tipologia di decreti non è semplice. Un indicatore per riconoscerli è dato dall'oggetto della disciplina e dal richiamo generale alla legge n. 400/1988 o anche il richiamo più puntuale all'art. 17 di quest'ultima.

<sup>62</sup> Su tale punto v. quanto dice N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 244 e 245.

Non mancano dunque elementi di atipicità nell'uso di tali fonti.

### 3.1 Le delegificazioni.

Il primo dato da mettere in luce è il forte ricorso da parte del governo a queste fonti. Non si può non riconoscere che l'esecutivo abbia inteso tale potere come uno strumento privilegiato per dare una forma coerente all'amministrazione ministeriale, soprattutto mediante lo sviluppo delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 300/1999 che distinguono tra ministeri articolati in dipartimenti o in direzioni generali.

In questo senso, è molto coerente con quanto si è analizzato fino ad ora uno dei dati più salienti della ricerca svolta sul contenuto dei regolamenti che riguarda proprio le norme di delegificazione. Difatti, salvo una piccola parte di regolamenti – peraltro quasi tutti approvati nel momento immediatamente successivo all'introduzione del 4-bis e all'approvazione del d.lgs. n. 300/1999 – le delegificazioni sono un numero veramente basso.

Prima di tentare di comprendere le ragioni di questo dato è bene esaminare le norme di delegificazioni contenute nei regolamenti.

I cinque casi di abrogazione mediante lo strumento della delegificazione sono contenuti nei regolamenti della tabella che segue.

Tabella n. 2

	D.P.R.	Epigrafe	Disposizioni abrogate	Vigenza
1	n. 38/1998	Regolamento recante le attribuzioni dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'articolo 7, comma 3, della l. 3 aprile 1997, n. 94	Art. 15 abroga: a) l'articolo 64 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; b) l'articolo 289 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827; c) il regio decreto-legge 29 giugno 1924, n. 1036, e le relative norme di attuazione emanate con decreto ministeriale 12 agosto 1924 (in Gazzetta Ufficiale n. 193 del 18 agosto 1924); d) la legge 26 luglio 1939, n. 1037, con esclusione degli articoli 3, 7 e 8; e) gli articoli 12, 15, primo comma, lettera a), 17-bis, limitatamente alla denominazione "Ragionerie regionali dello Stato", e 34 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1544; f) gli articoli 2, 3, 4 e 5 della legge 16 agosto 1962, n. 1291; g) l'articolo 3 della legge 13 luglio 1965, n. 883, limitatamente all'istituzione della ragioneria regionale dello Stato con sede in Campobasso; h) gli articoli 4, 5, 6, 7 e 10 della legge 27 febbraio 1967, n. 48; i) l'articolo 4, commi primo, secondo, sesto, settimo, ottavo e nono, della legge 26 aprile 1982, n. 181; l) l'articolo 19, comma ottavo, della legge 22 dicembre 1984, n. 887; m) l'articolo 1 della legge 7 agosto 1985, n. 427; n) l'articolo 10, commi primo e quarto,	Decreto abrogato dall'articolo 26 del D.P.R. 30 gennaio 2008 n. 43, con l'esclusione degli articoli 9 e 15.

			della legge 7 agosto 1985, n. 428; o) l'articolo 1, comma 2, della legge 27 novembre 1991, n. 378;	
2	n. 424/2000	Regolamento recante norme sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia industrie difesa, a norma dell'articolo 22 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300	Art. 14 abroga: "L'articolo 4 del decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 459, cessa di avere efficacia a decorrere dalla data di eventuale chiusura ovvero di trasferimento all'agenzia dell'ultimo degli enti dipendenti dal Segretario generale della Difesa di cui al medesimo articolo 4."	Decreto abrogato dall'articolo 2269, comma 1, del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66.
3	n. 347/2000	Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della pubblica istruzione.	Art. 9 abroga: articoli 611, 613, commi 1 e 2, 614; commi 1, 2 e 3, 615, comma 1, 616, 621 e 622 del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.	Decreto abrogato interamente dall'art. 11 del D.P.R. 11 agosto 2003, n.319.
4	n. 441/2000	Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali.	Art. 17 abroga: decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1975 (istitutivo del Ministero per i beni culturali e ambientali)	Decreto abrogato dall'articolo 23 del D.P.R. 10 giugno 2004, n. 173.
5	n. 202/1998	Regolamento recante norme sull'organizzazione del Ministero dei trasporti e della navigazione, a norma dell'articolo 1, comma 13, della l. 24 dicembre 1993, n. 537	Art. 18 abroga: a) regio decreto-legge 30 aprile 1924, n. 596; b) regio decreto-legge 26 giugno 1927, n. 1570; c) regio decreto 5 maggio 1941, n. 370; d) decreto luogotenenziale 12 dicembre 1944, n. 413; e) decreto del Capo provvisorio dello Stato 13 luglio 1946, n. 26; f) decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 marzo 1947, n. 396; g) decreto del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 1177; h) decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 615; i) legge 17 febbraio 1951, n. 83; l) articolo 1, comma 1, della legge 7 dicembre 1960, n. 1541; m) legge 30 gennaio 1963, n. 141; n) decreto ministeriale 22 maggio 1964; o) articoli 1 e 2 della legge 31 ottobre 1967, n. 1085; p) decreto ministeriale 1° giugno 1969; q) articolo 13, della legge 14 agosto 1974, n. 377;	Decreto ancora in vigore

Dalla tabella emerge chiaramente che oltre ad essere un numero decisamente contenuto, le delegificazioni intervenute sono anche estremamente eterogenee tra di esse. Per questo motivo ogni decreto merita un esame particolare.

Il D.P.R. n. 38/1998 è certamente quello più singolare tra quelli esaminati; è stato emanato sulla base dell'art. 3 del d.lgs. n. 430/1997, che dispone, in attuazione della delega contenuta nell'art. 7 della legge n. 94/1997, l'unificazione dei ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e prevede all'art. 2, comma 2, che l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici dirigenziali generali, delle relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale sono stabiliti ai sensi dell' art. 17, legge n. 400/1988. La singolarità del

D.P.R. n. 38/1998 sta anzitutto nei rimandi normativi in esso contenuti<sup>63</sup>, e inoltre nel fatto che gran parte delle delegificazioni disposte erano in realtà già previste nell'art. 14 del d.lgs. n. 94/1997 (seppure a valere dal momento in cui sarebbe stato emanato il regolamento stabilito nell'art. 2 per l'organizzazione dei ministeri<sup>64</sup>).

Simile al primo è il D.P.R. n. 202/1998, che contiene numerose abrogazioni. In questo caso la legittimazione all'esercizio del potere di delegificazione è contenuta in un'altra fonte, l'art. 1, comma 3, della legge n. 537/1993. Ma quello che è assolutamente singolare è che l'effetto abrogativo prodotto dal regolamento di delegificazione su questo corposo numero di leggi e atti aventi forza di legge (che sono istitutivi di ministeri) avviene, secondo lo stesso art. 18 del D.P.R. n. 202/1998, «dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al precedente articolo 14», che sono i regolamenti della lettera e) del comma 4-bis, cioè i decreti ministeriali di natura non regolamentare.

Come si può notare questi decreti sono stati approvati prima del d.lgs. n. 300/1999 e dunque risentono di una certa incertezza circa la base normativa da usare.

Molto diversi sono gli altri tre regolamenti contenenti delegificazioni. Il D.P.R. n. 441/2000 prevede, ad esempio, l'abrogazione del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1975, che istituiva il Ministero per i beni culturali e ambientali. L'art. 14 del D.P.R. 424/2000 (relativo all'Agenzia difesa italiana) prevede che l'art. 4 del d.lgs. 28 novembre 1997, n. 459, cesserà di avere efficacia a decorrere dalla data di eventuale chiusura ovvero di trasferimento all'agenzia dell'ultimo degli enti dipendenti dal Segretario generale della Difesa<sup>65</sup>. Il D.P.R. n. 347/2000 prevede, infine, l'abrogazione delle norme del T.U. sull'istruzione del 1994. Le norme abrogate disciplinavano l'organizzazione dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero dell'istruzione.

Vale la pena chiedersi come mai questo dato. Soprattutto come possa accadere che regolamenti aventi la natura di fonti di delegificazione non prevedano di fatto norme di tale tipo. Il dato in realtà non sorprende per due ragioni. In primo luogo, perché con l'attuazione della riserva di legge dell'u.c. dell'art. 95 Cost. le norme che disciplinano l'organizzazione dei ministeri hanno ritrovato la copertura costituzionale. Il governo dunque ha preferito impiegare atti aventi forza di legge, “declassando” i regolamenti a mero strumento attuativo delle norme primarie. In secondo luogo, perché tale prassi dimostra che i problemi relativi all'operabilità delle delegificazioni non risparmiano neanche la particolare procedura contenuta nel comma 4-bis. Si dimostrano così fondate

---

<sup>63</sup> Si fa riferimento nell'epigrafe del regolamento a due fonti del potere regolamentare, sia il d.lgs. n. 430/1997 sia il comma 4-bis, art. 17, legge n. 400/1988, senza sciogliere il dubbio su quale delle due fonti attuare.

<sup>64</sup> Che si può ragionevolmente presumere sia divenuto un regolamento emanato ai sensi del comma 4-bis.

<sup>65</sup> È alquanto dubbio che una disposizione di questo tipo possa ritenersi legittima, dal momento che si associa un effetto abrogativo non già all'entrata in vigore del regolamento ma all'accadere di un mero “fatto” operativo come il trasferimento di questi enti all'agenzia.

molte delle perplessità che la dottrina fin da subito aveva sollevato verso la possibilità che questo meccanismo potesse ritenersi operativo.

Se queste due valutazioni sono vere, è altrettanto palese che la procedura del *4-bis* è stata usata comunque allo scopo di disciplinare l'organizzazione del governo. Perciò, la differenza non si riscontra nell'uso della fonte regolamentare ma nell'impiego (massiccio) delle fonti primarie e nel rapporto che viene disegnato tra queste ultime e le prime, chiamate ad essere fonti di attuazione o di esecuzione piuttosto che di delegificazione.

### 3.2 *L'articolazione dei decreti.*

L'articolazione che assumono i regolamenti conferma alcune delle considerazioni già svolte nel paragrafo precedente. Quasi tutti i regolamenti possono essere distinti a seconda che si tratti di regolamenti: a) di organizzazione generale dei ministeri; b) contenenti la disciplina delle dotazioni organiche; c) riguardanti la definizione degli uffici generali; d) comprendenti la disciplina degli uffici di diretta collaborazione.

La quasi totalità si riferisce all'organizzazione interna dei ministeri e delle articolazioni periferiche degli stessi. Gli unici che contengono l'organizzazione di un'amministrazione autonoma (in forza dell'estensione operata dal d.lgs. n. 80/1998) sono il D.P.R. n. 399/2000 in materia di organizzazione del personale del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali e due D.P.R. nn. 115/2000 e 385/2003 concernenti l'organizzazione dell'ente "Monopoli di Stato".

Non mancano regolamenti che hanno caratteristiche particolari rispetto all'insieme delle fonti analizzate. In questo gruppo si collocano nove D.P.R. che riguardano l'articolazione della dotazione organica dei vigili del fuoco, l'agenzia industrie difesa, il Comitato di indirizzo per l'attuazione dell'Euro, il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Registro italiano dighe. Si tratta, come si può facilmente notare anche dall'oggetto, di regolamenti che o hanno raggiunto il loro effetto o sono stati riformati e poi successivamente abrogati.

Si può passare ora all'esame ed alla classificazione dei regolamenti. Per realizzare questo obiettivo sono stati utilizzati tre criteri. Con il *primo* si analizza il contenuto di questi atti; con il *secondo* si mettono in evidenza i regolamenti in base alle norme di legge di cui sono diretta attuazione; mentre con il *terzo* si mostra la successione e il rapporto tra regolamenti sulla base del principio cronologico.

Come si può facilmente notare mediante un'operazione di sottrazione, rispetto al numero complessivo di regolamenti mancano all'appello quelli che abbiamo ritenuto diversi rispetto alla maggioranza degli atti esaminati (ovvero i nove che sono stati ritenuti a contenuto del tutto particolare e i tre concernenti le amministrazioni autonome).

Essendo un lavoro sulle fonti, non è stata condotta un'analisi puntuale dei pareri resi dal Consiglio di Stato, previsti secondo la procedura di legge. Vi è pure da dire, però, che solo raramente tali pareri evidenziano questioni rilevanti, rimanendo per lo più su di un piano meramente descrittivo e/o esegetico dell'atto sottoposto all'esame. Sono stati

invece esaminati - ma non ne è fatto un report in questa relazione - i pareri resi dalle competenti commissioni parlamentari. Seppure le camere si limitino a prendere atto delle disposizioni e dei pareri resi dal Consiglio di Stato, è anche vero che negli ultimi tempi è aumentato il controllo sulla parte economico-finanziaria di questi regolamenti, soprattutto in corrispondenza con le manovre di riduzione della spesa corrente dei ministeri.

*a) Primo criterio di analisi*

Come è stato già indicato, la previsione che indicava l'emanazione di un solo regolamento che raccogliesse tutte le disposizioni normative per ogni Ministero non è stata rispettata<sup>66</sup>. In realtà guardando al contenuto si possono distinguere almeno tre tipologie di regolamenti.

Tabella 3

	<b>Contenuto</b>	<b>Numero</b>
A1	Organizzazione generali dei ministeri (anche uffici dirigenziali generali)	50
A2	Determinazione delle dotazioni organiche	4
A3	Uffici di diretta collaborazione	39
	TOTALE	<b>93</b>

Il primo tipo ha la funzione di individuare il numero e le funzioni degli uffici dirigenziali generali di ciascun Ministero articolato per aree dipartimentali o per direzioni generali. Questi regolamenti sono più della metà di tutti quelli approvati.

Il secondo tipo di regolamenti concerne le dotazioni organiche. Si tratta di una categoria del tutto recessiva, perché salvo pochi articoli approvati nei primi anni dall'entrata in vigore del comma 4-bis, non vi sono altri esempi recenti di tale tipologia.

Il terzo tipo di regolamenti è notevolmente distinto dai primi due. I regolamenti di disciplina degli uffici di diretta collaborazione del Ministero sono distinti rispetto alle fonti di organizzazione generale. È vero che in un primo tempo la ripartizione tra regolamenti di organizzazione generali e regolamenti di disciplina degli uffici di diretta collaborazione non era così pacifica<sup>67</sup>. In seguito - e i numeri testimoniano questa tendenza - è prevalsa la scelta di emanare, per ciascun Ministero, due differenti regolamenti. Una scelta che si dimostrata maggiormente coerente con il bisogno di distinguere in modo chiaro tali uffici, di supporto all'attività di indirizzo e di controllo spettante al ministro, rispetto a quelli ai quali è affidata l'attività di gestione<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 300/1999.

<sup>67</sup> Tanto che, come è stato ricordato, «le due discipline apparivano l'una affianco all'altra in alcuni schemi trasmessi alle camere». Cfr. Cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 256.

<sup>68</sup> Anche se operata in deroga al criterio che obbligava il governo a ricomprendere in un unico regolamento tutta la disciplina relativa ad un singolo ministero. Su tale punto v. L. TORCHIA, *Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i beni e le attività culturali*, in *Aedon*, <http://www.aedon.mulino.it/>, 2, 2002.



*b) Secondo criterio di analisi*

Con riguardo alle norme di fonti primarie cui danno attuazione si distingue tra le seguenti tipologie.

Tabella n. 4

	<b>Tipologia</b>	<b>Numero</b>
B1	Regolamenti anteriori all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 300 del 1999 (art. 55, comma 4)	5
B2	Regolamenti successivi all'approvazione del decreto legislativo n. 300/1999	2
B3	Regolamenti approvati nella XIII legislatura che opereranno dall'avvio della XIV legislatura	32
B4	Regolamenti approvati in attuazione del decreto-legge n. 217/2001	14
B5	Regolamenti approvati in esecuzione dei decreti legislativi che hanno attuato la legge delega n. 137/2002	11
B6	Regolamenti approvati in attuazione del decreto-legge n. 181/2006	8
B7	Regolamenti approvati in attuazione delle norme contenute nella legge finanziaria per il 2007	10
B8	Regolamenti adottati successivamente all'entrata in vigore delle norme della legge finanziaria per il 2008	2
B9	Regolamenti approvati in attuazione delle disposizioni finanziarie approvate con il decreto-legge n. 112/2008	9
	TOTALE	93

La prima serie di regolamenti è anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 300 del 1999, e la loro validità è stata espressamente fatta salva dall'art. 55, comma 4, di tale decreto legislativo. Come si può notare si tratta di un numero comunque esiguo di atti emanati per lo più nel 1998.

La seconda serie è successiva a tale decreto legislativo, ma si è riferita ancora alle strutture ad esso preesistenti o a quelle delineate nelle sue disposizioni di immediata applicazione, dovendo comunque operare «in conformità con la riorganizzazione del governo e secondo i criteri e i principi» previsti dal decreto legislativo n. 300 del 1999.

La terza serie, pur essendo stata predisposta anteriormente all'inizio della XIV legislatura, è già rivolta a disciplinare le nuove strutture ministeriali previste nel titolo IV (artt. 12-54) del decreto legislativo n. 300 del 1999. Queste nuove strutture sono destinate ad operare «a decorrere dalla data del decreto di nomina del primo governo costituito a seguito delle prime elezioni politiche successive all'entrata in vigore» dello stesso decreto legislativo n. 300 del 1999.

La quarta serie di regolamenti sono stati approvati successivamente alla approvazione del decreto-legge n. 217/2001 che porta il numero dei ministeri a 14 dall'avvio della XIV legislatura (si tratta principalmente di decreti che hanno riguardato quei ministeri oggetto del cd. “scorporo”).

La quinta serie di regolamenti è stata approvata sulla scorta dei decreti legislativi che hanno attuato le prescrizioni della legge n. 137/2002, che come abbiamo visto contiene una delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli enti pubblici.

La sesta serie è stata approvata successivamente alla ulteriore “scorporo” di alcuni ministeri operata durante la XV legislatura ad opera de decreto-legge n. 181/2006 approvato in avvio della legislatura per aumentare a 18 il numero dei ministeri.

La settima serie di regolamenti è stata approvata successivamente alla legge finanziaria per il 2007, al fine di dare attuazione ai tagli operati dai commi 404 e ss. dell’art. 1 di questa legge.

L’ottava serie di regolamenti sono stati adottati successivamente all’entrata in vigore delle norme della legge finanziaria per il 2008, che disponeva una drastica riduzione dei ministeri (da 18 a 12) a partire dall’inizio della XVI legislatura. Queste norme, come si è già visto, sono state ulteriormente modificate ad opera del decreto-legge n. 85/2008.

La nona serie di regolamenti sono stati adottati sulla base delle disposizioni finanziarie approvate con il decreto-legge n. 112/2008, che inasprisce i tagli agli uffici ministeriali già disposti nella legge finanziaria per il 2007.

### c) Terzo criterio di analisi

Con il terzo criterio di analisi si guarda alla successione nel tempo dei regolamenti. Parlando delle delegificazioni si è messo in risalto l’uso frequente di questo potere. Un numero così alto di regolamenti durante gli ultimi dieci anni dimostra che l’organizzazione non viene considerata come un fattore definito a priori, ma è sottoposta ad un processo di cambiamento allorché emergono esigenze o problemi nuovi o anche sopraggiungono novità tecnologiche.

Tabella n. 5

	<b>Regolamenti</b>	<b>Numero</b>
C1	Primari	34
C2	Modificativi	23
C3	Innovativi	36
	<b>TOTALE</b>	<b>93</b>

Per questi motivi si ritiene utile distinguere i regolamenti in base al principio cronologico aggiungendo però un terzo tipo: cioè quei regolamenti che prevedendo una nuova disciplina abrogativa dei precedenti, non si limitano a introdurre piccole innovazioni, ma sostituiscono per intero questi ultimi.

Perciò, distinguiamo tra regolamenti *primari*, adottati per disciplinare per la prima volta uno dei temi indicati al punto di sopra; regolamenti *modificativi*, perché introducono mere modifiche di un regolamento primario su singoli aspetti dell’organizzazione ministeriale; regolamenti *innovativi* che comunque abrogano i regolamenti primari e innovano nel settore.

Come si può notare i numeri sono più o meno equivalenti, con una leggera prevalenza dei regolamenti innovativi.

### 4. Alcune considerazioni finali.

Sulla base dell'esame condotto mi limiterò a trarre alcune considerazioni finali.

L'analisi della normativa ha mostrato due problematiche alle quali bisogna prestare attenzione: la prima riguarda le necessità della politica - specie in un momento come quello che stiamo vivendo di eterna fluidità della forma di governo - di dare al governo ed alla organizzazione dei ministeri una configurazione che rispecchi le logiche e le dinamiche della maggioranza; la seconda, ben più pesante, è quella che viene fuori dall'esame delle norme che riducono la spesa ministeriale, le quali stanno di fatto modificando l'organizzazione e il rapporto tra i ministeri.

Non mancano in questa legislazione elementi di criticità che derivano: dall'instabilità dovuta ai ripetuti mutamenti organizzativi, dalla introduzione di ulteriori fattori di complicazione dei procedimenti finalizzati al riordino dei ministeri (che impedisce il sollecito adattamento delle strutture organizzative alle mutevoli esigenze), e, infine, dall'insufficiente attenzione che viene prestata ai costi organizzativi derivanti dalla nuova produzione legislativa. Come pure non si nota in questa legislazione alcun indirizzo teso a riordinare l'amministrazione (specie quella periferica) per dare effettiva attuazione all'art. 118 della Costituzione che imporrebbe l'uso del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative.

I dati emersi dall'esame dei regolamenti hanno mostrato che nonostante un uso frequente di tali fonti (al limite della instabilità), in esse mancano quasi del tutto disposizioni di delegificazione. Il motivo di tale dato è stato già affrontato. Una prima spiegazione fa riferimento ad un vizio di fondo della disciplina. Quasi sicuramente nell'ottica del legislatore che aveva scritto l'art. 13 della legge n. 59/1997 il procedimento del 4-bis sarebbe dovuto servire come uno strumento temporaneo di pulizia e semplificazione della disciplina in tema di organizzazione dei ministeri. Dopodiché, sarebbe stato affidato alla potestà regolamentare pura e semplice la disciplina di questi settori. Ciò non è accaduto perché, da un lato, il legislatore ha continuato a innovare nel settore dell'organizzazione dei ministeri, dando ancora più forza alla riserva di legge dell'ultimo comma dell'art. 95 Cost. e, dall'altro, si è scelto di usare i regolamenti prodotti con la procedura del comma 4-bis, in funzione attuativa (o anche esecutiva).

Leggendo in successione temporale l'uso del potere regolamentare si può notare, infatti, una "lenta" mutazione del rapporto tra le fonti legali nel settore dell'organizzazione governativa. In buona sostanza l'esercizio di tale potere è stato attratto dal d.lgs. n. 300/1999, divenuto la norma centrale di tutta l'organizzazione del governo. Un fenomeno che (inevitabilmente) ha trasformato il potere regolamentare del governo, anche laddove poteva essere esercitato in modo più libero come nel caso del *4-bis*. Autorizzando la fonte regolamentare, la norma primaria non si dissolve a favore di questa.

Non si deve, inoltre, dimenticare che la spinta produttrice di queste trasfigurazioni del potere regolamentare deriva da più lontano, e cioè dalla crisi della legge e

dall'aumento degli atti aventi forza di legge<sup>69</sup>. In fondo tutta la prima parte di questo scritto può essere letta come un racconto di tali dinamiche.

Perciò, se anche si riscontra un riassetto nell'ordine delle fonti, l'organizzazione dei ministeri rimane ampiamente nella responsabilità del governo, pur con il controllo delle camere garantito dalla procedura stessa del comma 4-bis<sup>70</sup>. È in questo senso che si possono leggere alcune dinamiche ulteriori che emergono dall'esame dei regolamenti, come ad esempio l'uso recessivo del comma 6, art. 4, del d.lgs. n. 300/1999 che autorizzerebbe il governo ad operare una sorta di "testunificazione" delle norme sull'organizzazione.

Dunque, hanno perso efficacia molte delle problematiche sollevate da coloro che si sono occupati di questa disciplina nel momento precedente alla sua attuazione. Soprattutto, hanno perso importanza i problemi che venivano ricondotti ai fenomeni possibili di rilegificazione in queste discipline. E la ragione di ciò non sta solo nella mancanza in concreto di tali delegificazioni, ma nel fatto stesso che i regolamenti sono stati utilizzati in maniera diversa da quello che si era immaginato: sono stati piegati al fine contingente di dare esecuzione alle disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 (e non solo di migliore assetto delle fonti), divenendo più vicini ai regolamenti di attuazione dell'art. 17, comma 1 che a vere e proprie fonti di delegificazione.

Alla luce di quanto detto si può sinteticamente affermare che l'analisi effettuata ha mostrato l'esistenza di un fenomeno particolare di "trasfigurazione" del potere regolamentare, il quale trasforma tali atti nella fonte "competente" a dare attuazione alle disposizioni sull'organizzazione (per via della procedura particolare che garantisce il controllo parlamentare, oltre che del Consiglio di Stato, e dell'ampia concertazione con le parti sociali).

Come già detto, si deve riconoscere che in questa dinamica ha giocato un ruolo decisivo di orientamento la stessa Costituzione, la quale attraverso la previsione della riserva di legge dell'art. 95, comma 3, e dell'art. 97 comma 1, impone al legislatore di dettare una disciplina sostanziale della materia, non potendo la legge limitarsi ad autorizzare genericamente l'intervento della fonte regolamentare. L'«elasticità naturale» di queste due riserve ha dimostrato che non è possibile predeterminare a priori lo sviluppo del sistema, il quale resta affidato alle valutazioni contingenti degli organi legislativi, titolari del potere discrezionale di predeterminare le scelte politiche ed amministrative di livello più alto all'interno dei regolamenti<sup>71</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

---

<sup>69</sup> G. DI COSIMO, *Delegificazione e tutela giurisdizionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002, 242.

<sup>70</sup> Non si può non riconoscere quanto l'uso di tali regolamenti abbia rappresentato una soluzione che nei fatti ha agevolato anche il parlamento, tenendolo informato circa il modo in cui si organizza l'esecutivo.

<sup>71</sup> M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 72.

- 1) BALDINI, V., *Il procedimento di delegificazione legislativa tra elasticità ed effettività: riflessioni su una variabile dipendente della democrazia parlamentare*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001.
- 2) CARLASSARE, L. - VERONESI, P., *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001.
- 3) CATELANI, E., *Regolamenti di organizzazione e altri atti di disciplina degli uffici ministeriali: lo "stato" della riforma*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2001.
- 4) CATELANI, E., *Gli atti di organizzazione dei Ministeri: la crisi della riforma?*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- 5) CERVATI, A. A., *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 1997.
- 6) CHITI, E., *Il riordino del Ministero della difesa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2010.
- 7) CICONETTI, S. M., *Le fonti del diritto italiano*, II, Giappichelli, Torino, 2007.
- 8) COCOZZA, V., *La delegificazione: modello legislativo, attuazione*, Jovene, Napoli, 1998.
- 9) CUNIBERTI, M., *La delegificazione*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001.
- 10) D'AURIA, G., *L'organizzazione dei ministeri dopo il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giornale di dir. amm.*, 6, 2006.
- 11) D'AURIA, G., *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in *Giornale di dir. amm.*, 8, 2008.
- 12) DE SIERVO, U., *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Stato e amministrazione (Scritti per Mario Nigro)*, Giuffrè, Milano, I.
- 13) DE SIERVO, U., *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999.
- 14) DE SIERVO, U., *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000.
- 15) DEMURO, G., *Replica alla recensione di Giovanni Pitruzzella*, in *Riv. dir. cost.*, 1997.

- 16) DEMURO, G., *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi»?*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1998.
- 17) DI ANDREA, C., *Il nuovo ordinamento del Governo in Italia. Introduzione e testi*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2002.
- 18) DI COSIMO, G., *Delegificazione e tutela giurisdizionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002.
- 19) DI COSIMO, G., *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in *I mutamenti della forma di governo*, a cura di M. SICLARI, Aracne, Roma, 2008.
- 20) DI LASCIO, F., *Il nuovo riordino del Ministero dello sviluppo economico*, in *Giornale di dir. amm.*, 10, 2009.
- 21) IANNUZZI, A., *La delegificazione statale e regionale*, in *La funzione legislativa, oggi: atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006*, a cura di M. RUOTOLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2007.
- 22) LONGO, E., *La disciplina legislativa sull'organizzazione del governo: spunti critici a partire dalle modifiche legislative operate nelle ultime tre legislature*, in *Il governo forte*, a cura di G. DI COSIMO, EUM, Macerata, 2010.
- 23) LUPO, N., *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- 24) MARTINI, C., *La «nuova» riforma dei ministeri*, in *Quad. cost.*, 3, 2006.
- 25) MERLINI, S., *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quad. cost.*, 3, 2008.
- 26) MILAZZO, P., *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- 27) NIGRO, M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966.
- 28) PIZZORUSSO, A., *Le fonti a produzione nazionale*, in *Le fonti del diritto italiano. I. Le fonti scritte*, in *Trattato di diritto civile diretto da R. Sacco*, UTET, Torino, 1998.
- 29) PIZZORUSSO, A., *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, agg. III, Milano, 1999.
- 30) RUOTOLO, M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano,
- 31) SIMONCINI, A., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003.

- 32) SORRENTINO, F., *Legalità e delegificazione*, in *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti*, a cura di C. PINELLI, Giuffrè, Milano, 2000.
- 33) TARLI BARBIERI, G., *Le delegificazioni (1989-1995): la difficile attuazione dell' art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Giappichelli, Torino, 1996.
- 34) TARLI BARBIERI, G., *Replica alla recensione di Giovanni Pitruzzella*, in *Riv. dir. cost.*, 1997.
- 35) TARLI BARBIERI, G., *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000.
- 36) TORCHIA, L., *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in *La riforma del governo*, a cura di L. TORCHIA, A. PAJNO, Il Mulino, Bologna, 2000.
- 37) TORCHIA, L., *Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i beni e le attività culturali*, in *Aedon*, 2002, <http://www.aedon.mulino.it/>.