REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE E ALTRI ATTI DI DISCIPLINA DEGLI UFFICI MINISTERIALI: LO «STATO» DELLA RIFORMA

di *Elisabetta Catelani*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il complesso sistema degli strumenti normativi e non normativi chiamati a disciplinare l'organizzazione ministeriale. – 3. Regolamenti delegati e problemi di costituzionalità. – 4. Attuale vigenza dei regolamenti di organizzazione *ex* art. 17, c. 1°, lett. *d*), l. n. 400/1988. – 5. Regolamenti ministeriali e decreti non regolamentari del Ministro: problemi interpretativi nell'individuazione dei campi d'azione di ciascuno di essi. – 6. Settori di disciplina del Ministro e dei dirigenti generali: non contraddittorietà fra il c. 4°-*bis* e gli artt. 6 e 16, d.lgs. n. 29/1993. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa*

L'art. 55, c. 6°, d.lgs. n. 300/1999 fissa come periodo di attuazione della riforma l'arco temporale intercorrente fra il 15 agosto 1999 e l'inizio della prossima legislatura che, al più tardi, sarà nella primavera 2001.

La riduzione sostanziale del numero dei Ministeri, la previsione di organismi nuovi quali le Agenzie e gli Uffici territoriali di governo, impongono una disciplina dettagliata della distribuzione delle funzioni che deve essere realizzata in tempi brevi e che attualmente è in fase di studio [1]. Nel frattem-

[1] L'assenza di una di regolamentazione in questa fase, è d'altra parte ben giustificata dal fatto che ancora mancano alcuni mesi alla nuova formazione governativa (nel rispetto dei termini costituzionali) e quindi questa fase intermedia dovrebbe rappresentare un momento di studio, di indagine e di sperimentazione della successiva organizzazione ministeriale. Nella fase di correzione delle bozze del presente lavoro si è potuto constatare tuttavia un forte incremento nell'approvazione dei regolamenti di organizzazione degli uffici dirigenziali generali. Così come risulta anche dall'elenco allegato al presente lavoro i ministeri che non sono stati oggetto di modifiche organizzative dal 1997 ad oggi (dicembre 2000) sono: il Ministero delle Comunicazioni, del Tu-

po sono stati emanati regolamenti governativi di organizzazione degli Uffici ministeriali, ma questi sono stati adottati in via provvisoria in attesa di una completa e più ampia riforma, così come prevista dal d.lgs. n. 300/1999 [2].

In attesa di vedere le modalità ed i criteri di attuazione della riforma, non pare inutile verificare se e come si stia realizzando questo lento ma costante processo, che riguarda tutte le branche dell'amministrazione, che in parte trova origine nello stesso d.lgs. n. 300/1999 (si pensi al «riordino» del Ministero dell'università e della ricerca scientifica previsto dall'art. 77 o del Ministero per le politiche agricole e forestali) e che comunque rappresenta un momento di passaggio essenziale per la sua concretizzazione.

Se, infatti, taluni ministeri avranno bisogno di una modifica strutturale in virtù delle nuove e più ampie assegnazioni di competenza che ciascuno di essi otterrà, altri ministeri, invece, le cui funzioni rimarranno sostanzialmente inalterate, potranno ben utilizzare le esperienze organizzative e normative realizzate in questa fase intermedia [3].

Tuttavia prima ancora di affrontare tali problemi, sorge qualche dubbio sull'opportunità della moltiplicazione degli uffici e degli strumenti normativi che si sta ora realizzando, fenomeno sicuramente contrastante con l'esigenza della semplificazione dell'attività amministrativa che costituisce la base dichiarata della legge di delegazione (n. 59/1997). Infatti la creazione di

---

rismo, dei Lavori Pubblici, dei Trasporti, del Lavoro e della Previdenza sociale, delle Politiche Agricole e Forestali. Tutti gli altri sono stati oggetto di più o meno ampie riforme strutturali.

[2] Si precisa ad esempio nel preambolo del d.p.r. 3 dicembre 1999 n. 549 *Regolamento recante norme di organizzazione delle strutture di livello generale del Ministero dell'ambiente*, che si è ritenuto necessario disciplinare la materia «nelle more dell'emanazione del regolamento di organizzazione e funzionamento complessivo del Ministero che verrà adottato ai sensi dell'art. 17, c. 4°-*bis*, l. 23 agosto 1988, n. 400, in conformità alle disposizioni del d.lgs. n. 300/1999, secondo quanto previsto dall'art. 4, c. 1° del medesimo decreto».

Che si tratti di una disciplina temporanea e comunque da ridefinire è poi ulteriormente confermato dalla precisazione contenuta nel medesimo decreto in ordine «all'opportunità di *rinviare* al citato regolamento di organizzazione e funzionamento complessivo la disciplina degli oggetti di cui all'art. 17, c. 4°-*bis*, lett. *a*), *c*), *d*), *e*)», limitandosi quindi a disciplinare solo la lett. *b*) del medesimo articolo che appunto riguarda l'organizzazione delle strutture di livello dirigenziale generale.

[3] Come si cercherà di spiegare meglio nel prosieguo della trattazione (cfr. parr. 3 e 7), tutta la materia ha inevitabilmente bisogno di una lenta trasformazione che consenta un successivo adeguamento della normativa alle esigenze organizzative che nel corso del tempo si pongono. Da qui un uso degli strumenti normativi che può apparire anomalo rispetto ai canoni generali che sono sempre stati considerati fondamentali nel nostro ordinamento giuridico. Cfr. quanto già analizzato in altra sede E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999, 118 ss. nonché ID., *Evoluzione del potere di direzione alla luce delle norme contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 290 ss.

strumenti normativi per l'organizzazione degli uffici ministeriali, attribuiti alla competenza del governo, del ministro o dei dirigenti generali, significa consentire in concreto un incremento della produzione di disposizioni da osservare, sicuramente discutibile in relazione alla chiarezza interpretativa. Occorre cioè avere ben presente che il problema dei regolamenti di organizzazione non può essere valutato soltanto internamente all'amministrazione, in quanto ha riflessi non indifferenti anche nei confronti con i privati cittadini che in modo diretto o indiretto hanno rapporti con la p.a. [4].

È stato infatti opportunamente segnalato che «ponendosi dal punto di vista dei singoli cittadini o delle forze sociali, il panorama non appare incoraggiante o migliorato rispetto al passato» [5], in quanto, secondo un principio ormai recepito pienamente dall'ordinamento, il cittadino deve essere sempre facilitato nei necessari contatti con gli uffici pubblici ed a tale criterio debbono attenersi le norme relative all'organizzazione degli uffici. Appare utile ricordare a tal proposito che il c.d. statuto del contribuente, di cui alla l. 27 luglio 2000, n. 212, impone all'amministrazione finanziaria di assumere idonee iniziative volte a consentire la completa ed agevole conoscenza delle disposizioni legislative ed amministrative vigenti in materia tributaria, anche curando la predisposizione di testi coordinati e mettendo gli stessi a disposizione dei contribuenti presso ogni ufficio impositore [6].

---

[4] A tal fine la c.d. legge di semplificazione del 1998 (n. 50/1999) ha predisposto strumenti idonei a migliorare la qualità del sistema regolativo e dei rapporti tra amministrazione, cittadini ed imprese, prevedendo, sia la creazione di un Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (artt. 3 e 4), sia la necessità da parte delle amministrazioni pubbliche di svolgere un'analisi dell'impatto della regolazione (art. 5) al fine di prevedere gli effetti della normazione che si intende emanare sulla stessa amministrazione, sui cittadini e sulle imprese. Sul punto cfr. M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 116 ss.

[5] U. DE SIERVO, *Problemi attuali del nostro sistema normativo,* in *Osservatorio sulle fonti 1999*, cit., 3.

[6] Altro esempio di necessaria trasparenza della p.a. deriva dalla concreta applicazione dei c.d. contratti di locazione agevolati, previsti dal c. 3° dell'art. 2, l. 9 dicembre 1998, n. 431. Tale norma dispone che le parti possano stipulare contratti di locazione sulla base di quanto stabilito in appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni sindacali della proprietà e dei conduttori. Per la realizzazione di tali accordi il Ministero dei lavori pubblici ha emanato un decreto in data 5 marzo 1999 (*G.U.* 22 marzo 1999) contenente i criteri generali per la realizzazione degli accordi da definire in sede locale per la stipula dei contratti di locazione agevolati. Tali accordi, almeno a livello nazionale, sono introvabili. È evidente la mancanza di coordinamento tra gli enti locali ed il ministero dei lavori pubblici per consentire a tutti i cittadini la conoscenza di tali documenti essenziali ai fini di una equilibrata e possibilmente paritaria applicazione della legge. In definitiva le norme di organizzazione non devono rappresentare un ostacolo per la tutela dei legittimi diritti del cittadino.

Ciò pone in evidenza quindi la necessità che, in sede di formazione di regolamenti attinenti appunto all'organizzazione degli uffici, siano considerati anche tali aspetti apparentemente esterni al sistema, ma in realtà ad esso ormai strettamente connessi [7].

2. *Il complesso sistema degli strumenti normativi e non normativi chiamati a disciplinare l'organizzazione ministeriale*

Risulta quindi utile, dinanzi ad una varietà di norme che in questo settore è stata approvata negli ultimi anni, ripercorrere, anche sinteticamente, l'*iter* e i risultati seguiti dal legislatore per regolare la materia ed in particolare verificare quali strumenti normativi siano stati individuati come utilizzabili allo scopo, se questi rispondano ai principi generali dell'ordinamento e in definitiva, se possano essere considerati legittimi costituzionalmente.

Il problema delle fonti chiamate a disciplinare l'organizzazione ministeriale è sempre stata oggetto di ampio dibattito in ordine, prima, alla natura della riserva di legge (assoluta o relativa) [8] e poi alla possibilità di ammettere una vera e propria riserva di amministrazione [9] o, meglio, di regolamento a favore del Governo [10].

---

[7] Un altro aspetto deve essere accennato per sottolinearne l'importanza proprio in sede di redazione dei regolamenti: occorre infatti che non sia trascurata l'indicazione contenuta nel c. 2° dell'art. 1, d.lgs. n. 300/1999, concernente le modalità interpretative da adottare nel senso dell'attribuzione allo Stato ed ai suoi uffici, dei compiti e delle funzioni delegate o attribuite agli enti locali. Il futuro governo non potrà quindi non tenere conto dell'esigenza di ampliare, almeno nei casi dubbi, i campi di intervento delle amministrazioni locali e di ridurre conseguentemente quelli conferiti agli uffici ministeriali.

[8] Cfr. all'interno di un'amplissima dottrina in materia L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990, 1 ss.; S. FOIS, voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 659 ss.; R. BALDUZZI-F. SORRENTINO *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XL, Giuffrè, Milano, 1989, 1218 ss.; P. CARETTI, *Art. 97*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1994 e da ultimo G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 247 ss.

[9] M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, 80 ss. Più recentemente parla di «riserva di amministrazione in capo al governo», L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 335.

[10] Nonostante qualche opinione contraria in dottrina, la nuova normativa sui regolamenti di organizzazione sembra aver introdotto a favore del governo una riserva di regolamento (cfr. a tal fine fra i primi U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della l. n. 400*/1988, in *Dir. pubbl.*, 1996, 89 e poi riaffermato anche da ID., Un *anno di fenomeni*

Ben presto superata l'opinione più restrittiva che ipotizzava la previsione di una riserva di legge assoluta [11] e quindi, ammesso un intervento del governo in modo subordinato alla legge, in questi ultimi anni si è da più parti affermato che l'intervento del legislatore in materia potesse essere limitato alla sola determinazione del numero e delle funzioni generali esercitate dai soggetti titolari del potere esecutivo, configurando così una libertà di autorganizzazione. Tale ampliamento dei poteri del governo viene tuttavia visto con sospetto sulla base della constatazione, sostenuta dalla stessa Corte costituzionale, che non possono essere configurati limiti qualitativi all'intervento del legislatore [12], escludendo pertanto che al governo ed ancor più al singolo ministro possa essere riservata in via esclusiva la possibilità di disciplinare l'organizzazione interna ed esterna degli uffici amministrativi.

Questo restrittivo indirizzo giurisprudenziale e dottrinario è stato tuttavia messo in discussione da una serie di norme che, in tempi diversi, hanno posto in luce la necessità di un intervento più diretto ed immediato del governo sull'organizzazione amministrativa.

Il primo atto in questa direzione è rappresentato dall'art. 6 del testo originario del d.lgs. n. 29/1993 che attribuiva ai regolamenti governativi l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e ai regolamenti ministeriali il compito di stabilire gli «uffici corrispondenti ad altro livello dirigenziale e delle relative funzioni» [13], introducendo così, anche se con moda-

---

contraddittori, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, XII. Parla invece di «un'originale miscela dei vecchi regolamenti di organizzazione e dei regolamenti delegati» A. RUGGERI, «*Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti. IV. Studi degli anni 1999/2000,* Giappichelli, Torino, 2000, 276.

[11] Opinioni per lo più sostenute nella fase immediatamente successiva all'approvazione della Costituzione. Cfr. fra gli altri G. AZZARITI, *La nuova costituzione e le leggi anteriori*, in *Foro it.*, 1948, IV, 87; C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Utet, Torino, 1948, 255, che affermava come «la nuova costituzione, ritornando all'antico sottrasse alla potestà regolamentare l'organizzazione dei maggiori uffici dello stato per demandarla agli organi legislativi nel convincimento che l'intervento del potere legislativo desse maggiori garanzie sia per la bontà della organizzazione, che come freno contro il moltiplicarsi degli uffici e degli organi e delle relative spese». Anche successivamente si è continuato a parlare di riserva assoluta di legge limitatamente al contenuto dell'art. 95 c. 3°, Cost. (v. in modo riassuntivo F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1991, 138 ss.).

[12] Principio elaborato fino dalla sent. n. 60/1957 e poi riaffermato anche nella sent. n. 728/1988, commentata da S. NICCOLAI, *Riserva di legge e organizzazione della Pubblica Amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 3304. Si noti bene che si tratta di due sentenze della Corte costituzionale che hanno bloccato due leggi regionali, indirizzate entrambe ad un incremento economico del trattamento dei funzionari della regione, come se si perseguisse esclusivamente un inquadramento diverso e superiore con conseguente e repentino miglioramento della carriera.

[13] Un esempio in questo senso può essere individuato nel D. Ministero Università 25 mar-

lità di dubbia costituzionalità [14], una delegificazione a carattere generale su tutta l'organizzazione degli uffici ministeriali.

È poi subentrato l'atto che, in modo ben più dirompente, ha riformato i criteri di disciplina dell'organizzazione ministeriale, ossia l'art. 13, c. 1°, l. 15 marzo 1997, n. 59, che, introducendo il c. 4°-*bis* all'art. 17, l. n. 400/1988, ha consentito nel modo più ampio una riserva a favore del governo di disciplina degli uffici ministeriali [15]. Sui problemi di legittimità costituzionale di questa norma molto è stato scritto per porre in evidenza i limiti, a costituzione vigente, di tale normativa, che, se poteva meglio giustificarsi in seno ad un più complesso processo di riforma costituzionale, crea invece notevoli problemi interpretativi di compatibilità con il combinato disposto dagli artt. 95, c. 3° e 97 Cost. Tale normativa, infatti, non solo attribuisce in modo esclusivo al governo la possibilità di disciplinare la materia, ma ciò avviene in assenza di indicazioni di carattere generale su ciò che deve essere disciplinato e sulle norme di legge che dovranno essere abrogate.

I rischi della portata innovativa di tale norma e gli stessi dubbi sulla sua legittimità sono ulteriormente ampliati con l'estensione dell'applicabilità del c. 4°-*bis* a tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento auto-

---

zo 1997, n. 326, *Regolamento concernente l'identificazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica*, in *G.U.* 29 settembre 1997 n. 227, che tuttavia oltre a richiamare l'art. 6, d.lgs. n. 29/1993, che legittimava l'emanazione di tale tipo di regolamento ministeriale, fa ulteriore riferimento all'art. 17, c. 3°, l. n. 400/1998, che appunto disciplina la procedura di emanazione dei regolamenti ministeriali. Occorre tuttavia notare che, al momento dell'emanazione di detto decreto, era già stata approvata (ma non ancora entrata in vigore) la l. 15 marzo 1997, n. 57 che introduceva il c. 4°-*bis* all'art. 17, l. n. 400, che avrebbe consentito al Ministro la possibilità di disciplinare la materia con proprio decreto non regolamentare.

[14] La norma in realtà, se analizzata singolarmente, non presentava le caratteristiche formali di una delegificazione secondo il modello previsto dall'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, ma fin dal primo momento sia la dottrina, che il Consiglio di Stato, hanno valutato la disposizione non singolarmente, ma nel contesto in cui era stata emanata, al fine di ridisegnare in modo agile e diretto tutto il settore degli uffici pubblici (sul tema cfr. M. CLARICH-D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego. Commento al d.lgs. 3 febbraio 1993, n.* 29, Maggioli, Rimini, 1993, 94 ss.; A. ALBANESE-A. TORRICELLI, *La dirigenza pubblica*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 1993, 546; P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice della pubblica amministrazione*, Milano, 1998, in partic. 233-235 e la giurisprudenza citata da detti AA.). Vi è tuttavia chi in dottrina aveva subito sollevato dubbi sulla legittimità costituzionale di tale forma di delegificazione, facendo rilevare che la norma in esame prevedeva «un'attribuzione di potere regolamentare del tutto carente delle «norme generali regolatrici della materia» e dell'abrogazione delle preesistenti norme primarie. V. in particolare G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996, 148 ss.

[15] Cfr. quanto già rilevato alla nt. 10, in rapporto ai dubbi sulla possibilità di configurare la norma quale riserva di regolamento in senso proprio.

nomo, ed in tutti i settori connessi alla riorganizzazione dell'assetto ministeriale (artt. 4 e 55, del d.lgs. n. 300/1999).

A ciò si deve aggiungere che il c. 4°-*bis* dell'art. 17 distingue i regolamenti governativi per la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei ministri e degli uffici di livello dirigenziale generale, rispetto ai «decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali», introducendo così quella che è stata definita una «denormazione» in un settore più specifico e di minor rilievo esterno.

L'introduzione di questa «scala» di diversi atti di organizzazione si è poi ulteriormente estesa con l'art. 11, d.lgs. n. 80/1998 (modificando l'art. 16, d.lgs. n. 29/1993), che ha attribuito ai dirigenti generali la possibilità di adottare «gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale», con la conseguente coesistenza di due tipi di atti e di due competenze nello stesso settore. Ciò ha infatti determinato un problema interpretativo della compatibilità delle due norme che apparentemente potrebbero sembrare incompatibili fra di loro, in quanto la stessa materia viene contemporaneamente affidata a due soggetti parimenti legittimati a disciplinarla.

Con l'approvazione del d.lgs. n. 300/1999 si è infine giunti a porre le norme di base della futura riforma dei Ministeri che tuttavia, già da ora, delinea gli indirizzi per una disciplina provvisoria che sono di notevole rilievo teorico e pratico. In questa fase, che può essere definita intermedia fra l'approvazione e l'attuazione, si applica, cioè, una serie di norme che consentono un graduale adattamento dei singoli ministeri alle necessità contingenti e nello stesso tempo permettono di realizzare un «banco di prova» al fine della successiva e completa riforma ministeriale. Tali norme ed in particolare gli artt. 55 ss. del d.lgs. n. 300/1999 oltre a riconfermare la piena delegificazione e denormazione per il riassetto dell'organizzazione dei singoli ministeri, con la generale applicazione del c. 4°-*bis* dell'art. 17, l. n. 400, aggiungono già in questa fase, nuovi principi e criteri (oltre a quelli contenuti nella suddetta norma) desumibili dallo stesso decreto legislativo di riforma.

Il quadro normativo dell'organizzazione ministeriale, già così complesso, è completato poi, per particolari ministeri, anche da altre norme interne allo stesso decreto (come ad esempio l'art. 75, c. 5°) o esterne ad esso (art. 8, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 287 [16]), che consentono l'adozione di atti di natura

---

[16] Si fa riferimento al decreto legislativo che ha disciplinato il «*Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche*». Come verrà meglio spiegato successivamente (cfr. par. 5), occorre far notare che tale decreto è stato approvato dal governo lo stesso giorno in cui è stata emanata anche la riforma dei ministeri, pur discostandosi da essa su alcuni profili in modo rilevante, come se la mano sinistra non sapesse quello che fa la destra!

diversa, o ai fini di una «sperimentazione» di particolari modelli organizzativi, o per disciplinare settori connessi alle strutture dirigenziali.

In via schematica, dunque, in questa fase transitoria prima della completa entrata in vigore della riforma, l'organizzazione ministeriale è affidata quantomeno a quattro livelli di normazione:

1. una *legge ad hoc* di istituzione del singolo Ministero e che fissa l'organizzazione generale;
2. *regolamenti governativi* che disciplinano gli uffici di livello generale;
3. *decreti ministeriali* non regolamentari che fissano i compiti degli uffici non dirigenziali
4. ed infine *atti del dirigente generale* (che in genere sono decreti) che regolano l'organizzazione di questi ultimi uffici.

Accade poi talvolta che accanto a tali strumenti di disciplina della materia vengano utilizzati altri mezzi indicati dalla legge, che si sommano o si sostituiscono a quelli elencati [17], determinando così un ulteriore stato di forte incertezza. La pluralità di leggi e di decreti legislativi che è stata emanata in questi ultimi anni, se da un lato aveva lo scopo di semplificare tutta l'azione amministrativa, dall'altro ha creato una così complessa struttura di disciplina che, non solo rende difficile la sua conoscibilità, ma anche l'esatta individuazione per ciascun settore del soggetto legittimato ad adottarla.

Una volta inquadrati, in linea molto generale, i problemi teorici che tale materia pone, occorre cercare di individuare, alla luce della prassi, gli atti che in concreto sono stati emanati in questo periodo dal governo e dai Ministri, nonché le pronunce degli organi di consulenza e di controllo, tentare di sciogliere, per quanto è possibile, i dubbi interpretativi e di porre in evidenza viceversa, dove è necessario, le antinomie o i vizi di legittimità che tali norme pongono nell'ordinamento e le modalità di una loro possibile correzione.

3. *Regolamenti delegati e problemi di costituzionalità*

La tendenza che sembra scaturire dalla recente legislazione è, da un lato, la razionalizzazione di tutto il procedimento amministrativo e, dall'altro, l'attribuzione al governo di un ruolo di centralità per la realizzazione dell'indi-

---

[17] Un esempio che esce dal sistema predeterminato di disciplina, è dato dal regolamento approvato con d.m. Finanze, 28 settembre 2000, n. 301, *Regolamento recante norme per il riordino della Scuola Centrale Tributaria* emanato *ex* art. 8, d.lgs. n. 287/1999 già citato e di cui vedi *ultra*, par. 5.

rizzo politico con il conseguente esercizio di una serie di poteri di normazione sempre più ampi sia di livello primario che secondario. La legislazione delegata e la delegificazione rappresentano infatti gli strumenti con i quali il governo sta ampliando questa sua diretta partecipazione nelle scelte di fondo nell'organizzazione statale.

L'estensione di tale potere rappresenta sicuramente una novità per il nostro ordinamento [18] e inevitabilmente suscita non poche incertezze sulla sua conformità al modello di costituzione che fino a questi ultimi anni si era delineato. È inevitabile quindi che dopo una prassi ultraquarantennale di legificazione in ogni settore, l'adattamento ad una situazione opposta di intervento prevalente del governo determina una forte opposizione di chi ha sempre ritenuto il Parlamento garante primario non solo dei diritti dei cittadini, ma anche della legalità [19].

Due sono quindi i principali problemi interpretativi che si pongono dinanzi a tale riforma: l'uso eccessivo della delegificazione senza alcun limite di principi o comunque con la previsione di criteri molto (troppo) generali (*sub a*); a ciò si accompagna l'attribuzione al regolamento delegificante del compito di individuare le norme da abrogare, andando così in contrasto non solo con lo stesso c. 2° dell'art. 17, l. n. 400/88, ma più in generale con la Costituzione (*sub b*).

(*Sub a*) Per quanto attiene i principi ed i criteri di normazione, si è cercato di integrare tale incompletezza attraverso l'intervento dei pareri della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa (c.d. Bicameralina), che appunto ha il compito di coadiuvare il governo nell'individuazione dei possibili problemi di legittimità. È poi subentrato più di recente il contenuto dell'art. 55, d.lgs. n. 300/1999, che al c. 3° consente l'emanazione dei regolamenti per il riassetto dell'organizzazione dei singoli ministeri, anche prima dell'entrata in vigore dell'intero decreto, purché siano «in conformità con la riorganizzazione del governo e secondo i criteri e i principi previsti dal presente decreto legislativo» e comunque sana (c. 4°) quelli già emanati. Anch'essi tuttavia non hanno la natura di principi e criteri specifici per i singoli regolamenti, tanto che la dot-

---

[18] Esperienza che l'Italia liberale aveva vissuto durante la vigenza dello Statuto Albertino, accentuata poi con la l. n. 100/1929 e improvvisamente ridotta invece con l'entrata in vigore della costituzione repubblicana.

[19] Rileva infatti G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, cit., 285, che la «*ratio* profonda del principio di legalità (…) sta nell'idea, affermatasi modernamente con la rivoluzione francese, che tutto ciò che diminuisce la sfera di libertà degli individui a causa dell'imposizione di qualcuno deve fondarsi sul previo assenso della collettività», giungendo poi alla conclusione che «*il principio di legalità governa l'istituto della riserva di legge*».

trina ha in genere confermato i dubbi di legittimità costituzionale di tale delegificazione [20].

In realtà da tutto l'insieme delle norme che fanno riferimento all'art. 17, c. 4°-*bis*, sembra che i limiti debbano essere individuati nei principi ispiratori di tutto il complesso processo di riforma della p.a., che non può essere visto a «compartimenti stagni», ma rappresenta un insieme coordinato di atti finalizzati ad un unico obbiettivo. La copertura legislativa richiesta dall'art. 97, c. 1°, Cost. è quindi garantita, non solo attraverso i principi contenuti nella l. n. 59/1997, ma dall'insieme di atti legislativi che sono stati emanati al fine della realizzazione di questa complessa riforma della p.a. Possono, cioè, essere desunti risalendo anche alle scelte fatte con la l. n. 241/1990, con il d.lgs. n. 29/1993 (più volte modificato), con le c.d. leggi Bassanini, con la l. n. 50/1999, con tutte le altre leggi che, in un modo o nell'altro, compongono il quadro normativo dell'organizzazione amministrativa [21].

Occorre poi tener conto del fatto che, in questa fase intermedia, numerosi sono i decreti legislativi di modifica di alcuni ministeri che presuppongono la delegificazione in materia di organizzazione e delineano a loro volta i principi necessari per tale disciplina. Un esempio a tale riguardo può essere individuato nel d.p.r. 20 febbraio 1998, n. 38, che regola le attribuzioni dei Dipartimenti del Ministero del tesoro e del bilancio dopo l'unificazione. Tale atto trova il proprio principale fondamento nel d.lgs. n. 430/1997, che,

---

[20] G. Tarli Barbieri, *Fonti del diritto e riforma dei ministeri*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, cit., 86.

[21] Un esempio a tal fine può essere desumibile dal d.p.r. 7 febbraio 2000, n. 115, *Regolamento recante norme per la riorganizzazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato a norma dell'art. 17, c. 4°-bis, l. 23 agosto 1988, n. 400*, che, nel delineare i vari uffici di livello dirigenziale generale, si limita a riportare le linee di fondo della l. n. 59/1997, adattandole alle esigenze del singolo settore. In altre parole si affida al direttore generale il compito di coordinare «l'attività degli uffici di livello dirigenziale generale», di impartire «direttive per il buon andamento complessivo dell'attività amministrativa», di riferire al Ministro e in definitiva di vigilare su tutti i servizi dell'amministrazione autonoma. Si elencano poi le varie direzioni centrali, individuando in modo molto generico le varie funzioni e rinviando la definizione dei compiti delle unità dirigenziali non generali ad un decreto ministeriale da emanare ai sensi del c. 4°-*bis*.

È da notare tuttavia che tale denormazione (si fa infatti generico riferimento ad un decreto ministeriale senza specificare la natura normativa o non normativa dell'atto) è subordinata, pare, ad un criterio di disciplina, ossia occorre «accorpare le funzioni omogenee e eliminare le duplicazioni». Questo criterio in realtà molto generico non fa altro che richiamare quanto previsto nello stesso c. 4°-*bis* lett. *b*) per quanto riguarda gli uffici dirigenziali generali ed ancor prima l'indirizzo contenuto nell'art. 12, lett. *g*), l. n. 59/1997 («eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti»).

all'art. 2, c. 2°, attribuisce la disciplina dell'organizzazione, della dotazione organica, dell'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e degli altri uffici dirigenziali, delle relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, indifferentemente ai regolamenti «ovvero» ai decreti del Ministro, ai sensi dell'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400, senza quindi distinguere i criteri che consentono l'uso di un atto o dell'altro. In realtà la distinzione doveva essere triplice, fra regolamenti governativi frutto di scelte collegiali (per gli uffici dirigenziali generali), regolamenti ministeriali e decreti non regolamentari dello stesso organo i cui contenuti e compiti dovevano essere a loro volta distinti [22]. La formulazione del decreto legislativo crea invece una inopportuna assimilazione dei vari tipi di atti che appare ancor più grave se si tiene conto del fatto che il c. 4°-*bis* dell'art. 17 era già stato introdotto, ma l'unica norma della l. 15 marzo 1997, n. 59 a cui si fa esplicito riferimento è l'art. 19, che si limita a richiedere l'intervento delle organizzazioni sindacali prima dell'adozione dei vari provvedimenti [23].

L'incertezza, se non addirittura l'indifferenza del legislatore nell'uso degli strumenti di disciplina da parte del governo è ulteriormente confermata dal fatto che nella seconda parte del medesimo c. 2°, art. 2, d.lgs. n. 430 sopra richiamato, si fa riferimento genericamente ai regolamenti di soppressione dei ruoli esistenti (anche degli uffici dirigenziali non generali), non ipotizzando in questi casi l'uso dei decreti non regolamentari [24]. Sembra quasi che

---

[22] Tale genericità nell'individuazione dello strumento di disciplina è d'altra parte riscontrabile anche in altri atti legislativi. Nell'art. 7, c. 7°, l. 23 dicembre 1998, n. 448, «*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*», si rinvia l'organizzazione e la disciplina degli uffici dell'amministrazione finanziaria, indifferentemente a regolamenti o a decreti ministeriali di natura non regolamentare.

[23] Anomalo risulta anche il d.p.r. 29 gennaio 1999, n. 34 che contiene un regolamento recante norme per la determinazione della struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza, che non viene emanato *ex* c. 4°-*bis* dell'art. 17, bensì *ex* c. 2°, ossia nella forma classica della delegificazione ai sensi dell'art. 27, commi 3° e 4°, l. 27 dicembre 1997, n. 449, nonostante che fosse già operante la più generale riserva di regolamento in materia organizzativa.

[24] Come verrà meglio spiegato successivamente, non è raro che il Ministro adotti con proprio decreto un regolamento anche per individuare gli uffici di livello dirigenziale non generale e per disciplinarne i compiti, andando così in contrasto con la previsione della lett. *e*) del c. 4°-*bis*, che prevede invece un atto di natura non normativa. Ad esempio il d.m. Università, 25 marzo 1997, n. 326, già citato, contiene un regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero, che non si limita ad individuare tali uffici, ma si sofferma anche sulla determinazione dei loro compiti. Se infatti si osserva tale decreto con attenzione si comprende facilmente come i due aspetti non possano essere scissi, determinando poi problemi in ordine allo strumento di disciplina che può essere utilizzato.

Varie sono quindi le soluzioni interpretative che possono essere desunte da tali norme: a) per la disciplina degli uffici dirigenziali non generali possono essere adottati indifferentemente

per il legislatore sia completamente indifferente lo strumento di disciplina che in concreto viene scelto, in quanto ciò che rileva è l'attribuzione di tale compito al Ministro [25], il quale, nell'ambito della sua scelta politica, individuerà lo strumento che viene considerato più adeguato allo scopo.

Ciò che invece assume maggiore rilievo in tale legislazione è l'indicazione di ulteriori principi e criteri che devono indirizzare il governo nella disciplina di settore, in modo tale da cercare di circoscrivere la sua autonomia normativa. I regolamenti che vengono così adottati non sono solo espressione del potere autonomo del governo *ex* c. 4°-*bis*, ma di esecuzione ed integrazione di ulteriori atti legislativi che nel frattempo sono emanati con riguardo allo specifico ministero [26]. In tal modo, almeno di fatto, viene superato il problema della genericità nella formulazione degli indirizzi, che quin-

---

secondo la volontà del Ministro, regolamenti o decreti non regolamentari; b) gli uffici dirigenziali non generali possono essere disciplinati solo con decreti non regolamentari; c) il Ministro deve valutare in concreto se prevalga il contenuto sostanziale di determinazione dei compiti, adottando così decreti non regolamentari, ovvero regolamenti se invece prevalga la necessità di individuazione degli uffici. Tale ultima interpretazione consentirebbe un uso limitato del decreto, almeno nella fase iniziale, in quanto l'individuazione degli uffici determina inevitabilmente la precisazione dei compiti. I decreti potrebbero quindi essere utilizzati in una fase successiva quando il ministro intenda solo modificare i compiti di uffici già predeterminati.

Dalla prassi seguita dai Ministri sembra che l'uso del decreto non regolamentare sia sicuramente prevalente rispetto a quello regolamentare, ma l'esempio prima richiamato conferma la forte incertezza che gli stessi Ministri hanno nella individuazione dello strumento più adeguato al caso specifico. Aspetto questo confermato dal fatto che talvolta viene fatto un uso anomalo dei regolamenti governativi in settori di competenza di decreti ministeriali, in particolare quando la disciplina degli uffici dirigenziali generali è strettamente connessa, o comunque di fatto viene collegata, a quella degli uffici dirigenziali non generali.

[25] In realtà vi è anche incertezza fra il ruolo che deve svolgere il governo nella sua collegialità e quello che invece deve esplicare il ministro singolarmente, in quanto non si distingue fra i regolamenti dell'uno o dell'altro. Tanto che talvolta sono emanati anche regolamenti governativi che non si limitano a disciplinare gli uffici dirigenziali generali (art. 17, c. 4°-*bis*, lett. *b*), ma si soffermano anche a delineare quelli non generali (d.p.r. 10 agosto 2000, n. 368, *Regolamento recante norme per l'individuazione dei posti di funzione di livello dirigenziale del Ministero degli affari esteri non attribuibili alla carriera diplomatica, a norma dell'art. 2, l. 28 luglio 1999, n. 266*).

[26] Nello stesso art. 2, c. 2°, d.lgs. n. 430/1997 prima citato, si precisa che «i regolamenti prevedono la graduale soppressione dei ruoli esistenti e l'istituzione di un ruolo unico del personale, articolato in aree dipartimentali. Fino all'istituzione del ruolo unico, i regolamenti assicurano forme ordinarie di mobilità fra i diversi dipartimenti, nel rispetto dei requisiti di professionalità richiesti per l'esercizio delle relative funzioni, ferme restando le normative contrattuali in materia», indirizzando così in modo ben preciso i futuri regolamenti.

La tendenza che quindi sembra emergere è di una certa commistione fra aspetti comuni dei vari atti di disciplina del settore che rendono sicuramente complessa una distinzione precisa della natura di ciascuno di essi.

di, non potendo essere espressi *una tantum* in modo adeguato per ciascun settore, vengono via via elaborati singolarmente per ciascun ministero.

Al di là tuttavia delle giustificazioni logiche che è possibile delineare sulla base della legislazione o viceversa di tutti i dubbi di legittimità costituzionale che possono essere sollevati [27], analizzando in concreto i regolamenti organizzativi che sono stati adottati sia prima che dopo il luglio 1999, si può in definitiva constatare lo scarso rilievo che viene dato ai principi contenuti sia nel c. 4°-*bis*, che a quelli del d.lgs. n. 300 (che peraltro vengono in genere formalmente richiamati nel preambolo), mentre lo strumento fondamentale di riferimento è sempre costituito dalla legge istitutiva del singolo ministero, tanto che tali regolamenti nella struttura portante non si allontanano troppo dai regolamenti di integrazione e/o di attuazione da sempre emanati [28].

Si potrebbe a ciò obbiettare che in realtà tali regolamenti di organizzazione non vengono adottati solamente in base al nuovo insieme di fonti di disciplina, che potrà andare completamente «a regime» solo dopo l'effettiva riforma dei Ministeri, bensì tenendo conto anche del modello contenuto nelle leggi disciplinanti i singoli Ministeri. Il d.lgs. n. 300 in realtà, come è già stato in precedenza accennato, autorizza la completa applicazione del c. 4°-*bis* (sulla base dei principi contenuti nella riforma) e legittima anche i decreti ed i regolamenti in precedenza emanati, non giustificandosi a tal fine quindi la persistenza di una subordinazione ad una legge *ad hoc*, ai fini dell'emanazione di regolamenti di organizzazione. La permanenza in vigore di norme fra loro incompatibili si deve almeno in linea teorica escludere. Quindi, qualora la legittimazione per l'emanazione di un regolamento sia fondata non solo sulla legge istitutiva, ma anche sull'art. 17, c. 4°-*bis*, si deve ritenere che la sua adozione sia ammissibile a condizione che le due norme siano fra loro

---

[27] Molteplici sono comunque le ragioni che consentono di spiegare la *ratio* di tale importante attribuzione di competenza e che, entro certi limiti, permettono di giustificare un'interpretazione della riserva di legge diversa rispetto a quella che in dottrina ed anche in giurisprudenza è sempre stata formulata (E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, cit., 118 ss.).

Vedi, peraltro, quanto già rilevato in altra sede in ordine alla necessaria attivazione di strumenti che consentano l'accesso al giudizio della Corte di tali dubbi di legittimità (E. CATELANI, *Norme di organizzazione ed accesso alla Corte costituzionale*, in A. ANZON-P.CARETTI-S.GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 506 ss.

[28] Significativo è ad esempio il d.p.r. 25 ottobre 1999, n. 556, *Regolamento di attuazione dell'art. 10, l. 18 febbraio 1997 n. 25,* concernente le attribuzioni dei vertici militari.

Mutamenti di impostazione nella formulazione dei regolamenti si iniziano a vedere negli atti adottati alla fine del 2000 che determinano le competenze e l'organizzazione dei dipartimenti o delle direzioni generali dei ministeri (art. 3, d.lgs. n. 300/1999). Cfr. in particolare i d.p.r. nn. 347, 435 e 441/2000.

compatibili, escludendo quindi, per quanto attiene l'organizzazione interna del Ministero, regolamenti di esecuzione o di attuazione.

Se tuttavia si osserva la prassi seguita in questo periodo, si può notare che in alcuni regolamenti governativi di organizzazione risulta talvolta assente nel preambolo il richiamo all'art. 17, c. 4°-*bis*, l. n. 400, rinviando piuttosto alla legge istitutiva del Ministero, Azienda o Ente. Pertanto, in questa fase, per così dire intermedia, prima dell'entrata in vigore della nuova organizzazione ministeriale, pare, come abbiamo detto, che lo stesso governo continui a seguire i criteri normativi da sempre adottati non adeguandosi talvolta all'uso dei nuovi strumenti normativi che l'ordinamento gli attribuisce. Si possono quindi osservare sia regolamenti organizzativi espressamente definiti di attuazione (d.p.r. n. 556/1999), sia di delegificazione *ex* art. 17, c. 2° (d.p.r. n. 34/1999), sia, più in generale, regolamenti che, pur richiamandosi al c. 4°-*bis* fanno riferimento anche al c. 1° dell'art. 17 (d.p.r. n. 268/1998) o comunque ai principi contenuti in una specifica legge, come se per il governo fosse indifferente l'individuazione del tipo di regolamento e fosse viceversa più rilevante richiamare i principi ed i criteri (anche se talvolta molto generici) in base ai quali quell'atto veniva adottato [29].

(*Sub b)* L'altro aspetto che suscita qualche dubbio di legittimità attiene all'indicazione nel regolamento anche delle norme di legge che si intendono abrogate. Tale contenuto dovrebbe, secondo l'art. 17 c. 2°, essere infatti previsto nella legge di delegificazione che autorizza l'intervento del regolamento. Ciò non può avvenire per i regolamenti emanati *ex* c. 4°-*bis*, perché tale norma contiene non solo una delegificazione a carattere generale per tutto il

---

[29] Caratteristici sono poi due regolamenti di organizzazione amministrativa (d.p.r. 23 dicembre 1997, n. 116, *Regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento del Centro tecnico per l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 17, c. 19°, l. 15 maggio 1997, n. 127* nonché d.p.r. 8 luglio 1998, n. 268, *Regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'EURO, a norma dell'art. 14, c. 3°, l. 17 dicembre 1997, n. 433*), che trovano fondamento non tanto in norme di legge specifiche o più in generale in leggi istitutive del singolo Ministero, bensì in due direttive del Presidente del Consiglio. È ricorrente infatti che le direttive demandino a successivi atti normativi l'attuazione delle stesse, come se la direttiva rappresentasse il punto di partenza e di indagine per verificare lo strumento normativo più adatto per regolare la materia. La formula normalmente adottata in questi casi è la seguente: «Il Governo si impegna ad adottare le iniziative legislative, regolamentari e amministrative che si rendono necessarie per perseguire gli obiettivi di cui alla presente direttiva». Tale formula era stata fra l'altro utilizzata nella direttiva P.C.M. 5 settembre 1995, *Principi e modalità per la realizzazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione*, che ha rappresentato il punto di partenza per la successiva emanazione prima di altra direttiva di principio e quindi del regolamento di organizzazione.

settore, ma anche perché, introducendo di fatto una riserva di regolamento a favore del governo, solo esso può regolare la materia [30].

In altre parole l'indicazione delle norme da abrogare ha un senso quando si ha riguardo ad una legge che opera una delegificazione circoscritta e determinata, quando, invece, tale determinazione non è di fatto possibile, la discrezionalità dell'abrogazione deve essere attribuita al regolamento [31]. Tale meccanismo tuttavia può suscitare dubbi di costituzionalità, in quanto, così facendo, si consente ad una norma secondaria di abrogare il contenuto di una norma di grado superiore, in contrasto così con il principio fondamentale della gerarchia delle fonti. In realtà tale principio può non considerarsi violato se si attribuisce alla legge di delegificazione il ruolo di norma a carattere generale, che delinea un'abrogazione in bianco. Come infatti si consente a specifiche leggi di delegificazione di conferire ai regolamenti il compito di individuare le norme da abrogare [32], così ciò può avvenire implicitamente con una norma a carattere generale [33].

---

[30] In realtà, la dottrina ha sollevato qualche dubbio sulla legittimità di una rilegificazione, che intervenga con norme specifiche e non con interventi a carattere generale, in quanto la riserva di regolamento «può perfino significare che anche un'ipotetica rilegificazione della materia, che non travolga lo stesso c. 4°-*bis*, potrebbe, almeno sul piano teorico, essere fatta venir meno da un successivo esercizio di questo potere regolamentare». Così U. De Siervo, *Il potere regolamentare*, cit., 89.

[31] I limiti all'abrogazione sono infatti impliciti allo stesso c. 4° bis che, consentendo un intervento regolamentare per disciplinare quei particolari settori, determina di conseguenza l'abrogazione di tutte quelle leggi che fino a quel momento hanno disciplinato l'individuazione e l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale. Valutazione assimilabile era stata espressa da F. Cerrone, *La potestà regolamentare*, cit., 237, già prima dell'approvazione del c. 4°-*bis*, quando afferma che «l'inammissibilità di abrogazioni – da parte di norme regolamentari – di precetti che contribuiscano a delineare il suddetto quadro dovrebbe conseguire già dall'individuazione dei limiti dell'attribuzione di potere».

G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, cit., 275, invece, ritiene che un'abrogazione affidata al regolamento sia un «fatto incostituzionale» o che comunque «in questo modo ci si allontana molto dal principio di legalità, fino a ridurlo ad apparenza senza sostanza».

[32] Il Consiglio di Stato (Ad. gen. 16 maggio 1996, n. 90, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1644 ss.) ha infatti precisato che l'assenza, nella norma di delegificazione, dell'indicazione espressa delle norme abrogate non è censurabile in quanto «lo schema di regolamento di delegificazione è posto da una norma ordinaria, come l'art. 17, l. n. 400/1988». Sul punto si veda G. Tarli Barbieri, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., 233.

[33] G. Patroni Griffi, *La delegificazione in Italia*, in *Cons. Stato*, 1998, 687 ss. ritiene più precisamente che la prassi di inserire nel regolamento la norma di abrogazione non sarebbe incostituzionale perché, l'abrogazione sarebbe «effetto diretto» della legge, qualora il regolamento rimanga nell'ambito dell'oggetto della delegificazione. Su parere conforme del Consiglio di Stato si ritiene infatti che «solo in sede di predisposizione della normativa regolamentare è possibile concretamente individuare le norme di rango primario su cui incidere» (p. 690).

In definitiva, il c. 4°-*bis*, anche se prevede un rinvio formale al c. 2° del medesimo art. 17, contiene un'ipotesi autonoma e tipica di delegificazione, che consente implicitamente l'abrogazione di tutte quelle norme che precedentemente disciplinavano l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri.

D'altra parte se vengono analizzati i regolamenti emanati in questa fase intermedia, si conferma che la prassi del governo è nel senso dell'autonoma previsione delle norme di legge incompatibili che vengono esplicitamente abrogate [34].

Ciò non ha escluso tuttavia alla Corte dei conti [35] di dichiarare l'illegittimità di un regolamento di organizzazione [36], emanato ai sensi dell'art. 17, c. 4°-*bis*, che, «in assenza di una norma legislativa» o comunque «in assenza di qualsivoglia criterio direttivo o valido principio regolatore» possa derogare alla legge o anche alla disciplina generale riguardante le norme di contabilità pubblica. Indicazioni che poi sembrano recepite nel regolamento definitivamente approvato.

4. *Attuale vigenza dei regolamenti di organizzazione* ex *art. 17, c. 1°, lett.* d*), l. n. 400/1988*

L'introduzione del c. 4°-*bis* ha poi determinato ulteriori problemi interpretativi di compatibilità con il c. 1°, lett. *d)* dell'art. 17 che consente l'emanazione di regolamenti governativi disciplinanti «l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge». Era stato ipotizzato che l'introduzione del nuovo comma avesse di fatto abrogato l'originaria previsione dei regolamenti di organizzazione. Tali regolamenti infatti al pari di tutti quelli elencati nel c. 1° dell'art 17 della l. n. 400/1988, trovano fondamento in una legge specifica che li autorizzi, escludendo di conseguenza sia regolamenti di tipo indipendente, in quanto la Costituzione prevede in materia una riserva di legge, sia regolamenti autorizzati, in quanto ipotesi disciplinata dal successivo c. 2° che presuppone in ogni caso l'indicazione di principi e criteri da rispettare.

L'emanazione del c. 4°-*bis* faceva viceversa venir meno la necessità di pre-

---

[34] Cfr. a tal fine, fra i regolamenti esaminati, d.p.r. n. 38/1998; n. 154/1998; n. 202/1998; n. 61/1999; n. 556/1999; n. 115/2000; n. 276/2000.

[35] C. conti, sez. contr. Stato, 7 luglio 1999, in *Cons. Stato*, 1999, II, 1735.

[36] D.p.r. 28 luglio 1999, n. 352, *Regolamento recante norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, ai sensi dell'art. 8, c. 3°, l. 8 luglio 1998, n. 230*.

visioni legislative specifiche per il singolo ministero, dovendo essere rispettati solo i limiti generali (molto generali) da quello indicati. Non si escludeva tuttavia che la lett. *d*) continuasse a produrre effetti limitatamente alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo diverse dai ministeri[37], ai quali era in un primo tempo limitata l'efficacia del c. 4°-*bis.* L'estensione di effetti anche a quelle amministrazioni, determinata dall'approvazione del d.lgs. n. 80/1998 (che ha modificato l'art. 6, c. 2°, d.lgs. n. 29/1993), ha ridotto ulteriormente la portata normativa della lett. *d*), tanto da far ritenere sostanzialmente abrogata appunto tale norma.

In realtà tutt'ora permangono alcuni settori di disciplina che non rientrano nell'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, né in quelli dirigenziali, né più in generale nell'individuazione degli uffici amministrativi (c. 4°-*bis*), che impongono al governo di disciplinare quel settore in modo subordinato alla legge.

In particolare i settori in cui sussiste un'efficacia diretta della lett. *d*) sono principalmente due: i regolamenti che recepiscono gli accordi collettivi nazionali nel settore sanitario; i regolamenti che disciplinano il funzionamento di amministrazioni dello Stato non ministeriali.

Il primo tipo di regolamenti trova fondamento nell'art. 48, l. 23 dicembre 1978, n. 833, che, al c. 2°, prevede espressamente che l'accordo nazionale del personale sanitario «a rapporto convenzionale» sia reso esecutivo «con decreto del Presidente della Repubblica». Si tratta in altre parole di una procedura di recepimento degli accordi del tutto diversa da quella prevista per gli accordi sindacali per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche e per gli altri comparti del pubblico impiego (art. 45 ss., d.lgs. n. 29/1993), in quanto tali soggetti non hanno un rapporto di dipendenza con l'amministrazione pubblica, bensì un rapporto di prestazione d'opera professionale. Ciò giustifica la permanenza, anche dopo l'approvazione della nuova disciplina del pubblico impiego, della necessità di recepimento di tali accordi con le modalità da sempre utilizzate in questo settore[38].

Il secondo tipo di regolamenti è stato invece adottato nel settore della na-

---

[37] V. a tal fine TAR Lazio, sez. I, 12 aprile 1999, che, in rapporto ad atto adottato nel febbraio 1998, legittimava in via teorica per gli atti a contenuto generale ed astratto, l'adozione di regolamenti *ex* art. 17, c. 1°, lett. *d*), l. n. 400/1988 (si trattava dell'atto con cui era scelta Napoli, quale sede dell'Autorità garante delle comunicazioni, che, essendo espressione di una scelta puntuale e concreta, giustamente era stata fatta con d.p.c.m. e non con d.p.r.).

[38] Ciò è stato confermato anche dal Consiglio di Stato che, in sede di emanazione di pareri sugli schemi dei regolamenti, ha legittimato tale procedura seguita dal governo (Cons. Stato, Ad. gen., 16 maggio 1996, n. 88, in *Cons. Stato*, 1998, I, 125 ss.). Esempi di questo tipo di regolamenti sono riportati nell'elenco allegato al presente contributo.

vigazione nelle ipotesi in cui era necessario modificare i poteri di uffici periferici. In particolare sono stati emanati tali regolamenti ai fini dell'elevazione ad uffici circondariali di uffici locali marittimi. Infatti le tabelle contenenti le circoscrizioni terrritoriali marittime erano state a suo tempo emanate con regolamento approvato con d.p.r. (9 agosto 1956 e successive modifiche) e di conseguenza le variazioni a tale regolamento originario dovevano essere approvate con atto di pari efficacia. Non potendosi pertanto approvare tali regolamenti in base alle altre lettere del c. 1° dell'art. 17, non trattandosi di regolamenti di esecuzione, integrazione o attuazione, né in base alle altre norme dell'art. 17, si è individuata nella lett. *d*) quella che meglio potesse rispondere allo scopo.

5. *Regolamenti ministeriali e decreti non regolamentari del Ministro: problemi interpretativi nell'individuazione dei campi d'azione di ciascuno di essi*

Tutto quanto non rientra nell'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e degli uffici dirigenziali generali [39], è demandato ad atti ministeriali non regolamentari (c. 4°-*bis*, lett. *e*) [40]. Ciò dovrebbe quindi determinare una sostanziale riduzione dei regolamenti ministeriali in materia di organizzazione, essendo tale ruolo svolto da decreti non regolamentari. In tal modo il Ministro viene considerato sempre titolare di un potere di organizzazione di tipo politico, ma senza che tale funzione possa essere oggetto di controllo da parte della Corte dei Conti e del parere del Consiglio di Stato.

Se questo è quanto risulta dalla lettura del c. 4°-*bis*, in realtà la prassi, almeno in questa fase intermedia, vede l'emanazione anche di regolamenti mi-

---

[39] Oltre ovviamente, come prescritto dalle lett. *c*) e *d*) del c. 4°-*bis*, la previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati e l'indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche, profili questi che rientrano tuttavia nell'ambito di un concetto di organizzazione inteso in senso ampio.

[40] Parimenti sono regolate con decreto non normativo anche le articolazioni interne degli uffici dirigenziali generali, come ad esempio con il d.m. Affari esteri 10 settembre 1999, «*Disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale istituiti presso l'Amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri*». Tale decreto è stato emanato tenendo conto del precedente d.p.r. 11 maggio 1999, n. 267 con il quale era stato emanato il regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero e, nel riportarne il contenuto, lo integra.

nisteriali, perché previsti da leggi *ad hoc* e/o comunque in deroga a quanto indicato dalla lett. *e*) prima citata [41].

Il caso più significativo, se non addirittura anomalo è rappresentato dal D. Ministero delle finanze n. 301/2000 che contiene un regolamento recante norme per il riordino della Scuola Centrale Tributaria in applicazione di uno dei tanti decreti legislativi (30 luglio 1999, n. 287) emanati in attuazione dell'art. 11, l. n. 59/1997. L'art. 8 di tale decreto legislativo stabilisce che una serie di disposizioni costituiscono criteri direttivi per il «regolamento» di riforma della Scuola centrale tributaria del Ministero delle finanze, da emanare – e qui vi è la palese anomalia – «ai sensi» dell'art. 17, commi 3° e 4°-*bis*.

In realtà se poteva essere giustificabile la connessione regolamento ministeriale/art. 17, c. 3°, non altrettanto poteva aver senso quello fra regolamento ministeriale e c. 4°-*bis* che, come noto, attribuisce in questi casi al Ministro la possibilità di adottare decreti di natura non regolamentare. Il decreto legislativo ha, quindi, previsto l'emanazione di un atto regolamentare non «ai sensi», bensì «in deroga» al c. 4°-*bis*, che ha consentito poi al Ministro delle finanze di emanare con proprio decreto un regolamento che genericamente fa riferimento ad entrambi i commi dell'art. 17, come se prevedessero ipotesi assimilabili.

A ciò si deve aggiungere che l'art. 8, c. 3° del d.lgs. n. 287/1999 sopra richiamato, prevede che tale regolamento ministeriale determini una delegificazione, con conseguente abrogazione delle fonti primarie alla data di entrata in vigore del regolamento. Se è ormai nota la prassi del legislatore e del governo in tal senso, ciò non esclude che per essa si possano prospettare dubbi di legittimità in rapporto al complesso disposto nell'art. 17, l. n. 400. Ciò che tuttavia appare più grave è voler desumere dal c. 4°-*bis*, qualcosa che assolutamente non è scritto nella norma, ma anzi costituisce forse un travisamento della sua portata normativa.

Il problema in realtà non è di poco conto se si collega con il disposto dell'art. 4, d.lgs. n. 300/1999, che, in modo molto riassuntivo, demanda a «regolamenti o decreti del ministro emanati ai sensi dell'art. 17, c. 4°-*bis*» la futura organizzazione dei ministeri. Anche in questo caso quindi vi è una commistione fra atti normativi e non normativi del ministro, come se questi fosse libero di scegliere, in relazione alle specifiche situazioni, lo strumento più idoneo a disciplinare il caso specifico, essendo per il legislatore indifferente la scelta [42].

---

[41] Un regolamento che può essere definito anomalo è anche quello contenuto nel recente d.p.r. 10 agosto 2000, n. 368, che, come è già stato rilevato nelle note precedenti (nt. 25), non si limita a disciplinare gli uffici dirigenziali generali, ma anche quelli non generali.

[42] Tale commistione di elementi di disciplina diversi si riscontra, d'altra parte, anche nelle

In realtà se si analizza il contenuto dei decreti ministeriali di organizzazione che sono stati emanati in questo periodo, indipendentemente dalla qualifica che viene ad essi attribuita, si può notare che essi presentano forti analogie fra loro, in quanto entrambi i tipi di atti disciplinano in modo molto dettagliato e specifico l'organizzazione degli uffici oggetto di disciplina. Occorre tuttavia rilevare che il d.m. n. 301/2000, prima citato, contenente il regolamento per il riordino della Scuola centrale tributaria, non si limita a disciplinare l'organizzazione interna, ma presenta aspetti che si indirizzano verso i privati cittadini [43], forse così giustificando l'adozione di una atto generale quale il regolamento piuttosto che un decreto avente rilievo prevalentemente interno. In definitiva il conferimento al Ministro del potere discrezionale di adottare uno o altro tipo di atto, anche se è indice di incertezza nell'ordinamento, può essere condivisibile, in quanto l'intervento anche di organi esterni (Consiglio di Stato e Corte dei conti) rappresenta sicuramente uno strumento di tutela maggiore per il cittadino [44].

D'altra parte il dubbio sull'opportunità e talvolta anche sulla legittimità dell'adozione di decreti non regolamentari, è desumibile dall'attribuzione a questi atti della possibilità di abrogare precedenti norme di disciplina degli uffici dirigenziali non generali. Infatti la materia che veniva in precedenza disciplinata con regolamento governativo, o più spesso con regolamento mini-

---

c.d. leggi comunitarie dove vengono fissati i criteri per l'attuazione delle direttive. Ad esempio nell'art. 6, l. n. 128/1998 e parimenti nell'art. 4, l. n. 25/1999 si indicano una serie di direttive da attuare «mediante regolamenti ministeriali da emanare ai sensi dell'art. 17, l. n. 400/1988 o atto amministrativo».

Anche in tali ipotesi, salvo che non si voglia ritenere che vi sia piena discrezionalità del governo sulle modalità di recepimento (ma in questo caso verrebbe meno la stessa funzione della legge comunitaria), si deve ipotizzare che il ministro debba adottare un regolamento nell'ipotesi in cui il contenuto sia generale ed astratto e viceversa un atto amministrativo negli altri casi.

[43] L'art. 1 del decreto, nel fissare i compiti della Scuola, consente lo svolgimento di attività formative, la preparazione di neo laureati anche su impulso di soggetti diversi dall'amministrazione (tanto che «le spese dirette ed indirette sostenute dalla Scuola sono a carico del soggetto richiedente»). La Scuola può inoltre «promuovere o partecipare ad associazioni, società e consorzi, nonché stipulare accordi di programma, convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati».

[44] Occorre anche tener conto del fatto che, mentre i decreti ministeriali di natura regolamentare sono oggetto di pubblicazione obbligatoria in *G.U.*, *ex* art. 15, c. 1°, lett. *d*), d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092 (contenente il T.U. delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana), i decreti ministeriali di natura non regolamentare, potrebbero essere pubblicati *ex* art. 26, l. n. 241/1990, in quanto è prevista «per ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione». Quest'ultima norma garantisce tuttavia in misura sicuramente minore la conoscibilità degli atti, in quanto la pubblicazione non necessariamente deve essere fatta in *G.U.*, ma «secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti».

steriale, trova ora, come strumento regolatore, un atto di natura puramente amministrativa. Occorre quindi chiedersi se la lett. *e*) del c. 4°-*bis* sia sufficiente a legittimare l'abrogazione di atti normativi superiori da atti che non hanno tale natura o se, viceversa, sia necessaria un'abrogazione espressa con un atto di pari grado. Se infatti si legittimasse un'abrogazione della precedente normativa anche legislativa con tali decreti del Ministro di natura non regolamentare, non si determinerebbe soltanto una delegificazione con una procedura quantomeno anomala per l'assenza dei principi e criteri di normazione, ma quella che è stata definita una denormazione, con il rischio di un passaggio da una normativa primaria ad una disciplina non normativa. I principi fondamentali, che da sempre hanno regolato i rapporti fra le fonti, verrebbero in questo modo ad essere completamente alterati e comunque tale procedura sarebbe difficilmente giustificabile in via interpretativa.

Pare quindi da auspicare che l'indicazione della espressa abrogazione della precedente normativa sia quantomeno contenuta nel regolamento governativo di disciplina degli uffici dirigenziali generali, che, contenendo in genere il rinvio ai decreti del ministro per gli uffici non generali, può anche indicare le norme che verranno abrogate in conseguenza della nuova disciplina. Tale soluzione di abrogazione espressa preventiva è stata scelta ad esempio dal d.p.r. n. 397/1998, che ha disciplinato gli uffici di livello dirigenziale del Ministero del commercio con l'estero ed è stato specificato che tale abrogazione sarebbe stata efficace solo a decorrere dall'effettiva emanazione del nuovo decreto ministeriale non regolamentare [45], che è stato peraltro prontamente emanato (d.m. 23 febbraio 1999).

Non si può tuttavia escludere che la lett. e), essendo fonte primaria che legittima l'adozione di atti di natura non regolamentare in tutti i settori da questa delineati, sia interpretabile come norma che contiene un'abrogazione implicita di tutti gli atti regolamentari a decorrere dalla data di adozione dei nuovi decreti del Ministro o per quanto di loro competenza, dei dirigenti generali.

6. *Settori di disciplina del Ministro e dei dirigenti generali: non contraddittorietà fra il c. 4°-*bis *e gli artt. 6 e 16, d.lgs. n. 29/1993*

La nuova competenza del ministro di disciplinare in modo autonomo le articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale e quelli non

[45] I decreti potranno ovviamente essere anche più di uno, in rapporto al numero di settori dirigenziali da regolare.

generali deriva principalmente dalla necessità di rinnovare l'organizzazione dei ministeri, affidando ad esso la realizzazione delle scelte politiche di fondo. L'individuazione degli uffici e la fissazione delle competenze di carattere generale che questi dovranno svolgere, consente infatti al ministro di delineare le modalità di azione nei singoli settori, non influenzando tuttavia direttamente la gestione che in concreto i dirigenti vorranno realizzare.

La riforma ministeriale rappresenta infatti l'ultimo anello di quel complesso processo di rinnovamento, a cui si faceva riferimento nella premessa, che a partire dagli anni '90 si sta realizzando nel nostro ordinamento. Ciò impone che le singole leggi o (più spesso) decreti legislativi di riforma, siano letti ed interpretati in modo unitario così da evitare anomalie e indirizzi contraddittori.

In particolare per quanto attiene gli strumenti di disciplina degli uffici ministeriali si pone il problema di adattamento della riforma della dirigenza con quella appunto dei ministeri, così da evitare che le norme siano interpretate in modo letterale, creando anomalie nella determinazione delle scelte di rinnovamento. Occorre quindi predeterminare i settori in cui si deve esprimere l'indirizzo politico del ministro, nonché gli atti attraverso cui tali scelte devono essere estrinsecate e distinguere i settori che sono espressione della gestione amministrativa, affidati ai dirigenti generali ed agli altri dirigenti, sui quali il potere politico deve limitarsi ad adottare direttive.

Il problema in particolare si è posto in riferimento alla compatibilità del potere del Ministro di definire i «compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali» (art. 17, c. 4°-*bis*, lett. *e*), l. n. 400/1988) e quella dei dirigenti generali di adottare gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale» (art. 16, c. 1°, lett. *c*), d.lgs. n. 29/1993). Tale combinato disposto è stato infatti inteso nel senso che ai ministri sia completamente sottratto il potere di disciplinare gli uffici dirigenziali non generali, in quanto i decreti ministeriali sono stati «degradati» a «provvedimenti organizzativi dei dirigenti generali («decreti direttoriali» appunto), cui spetta di stabilire sia il numero degli uffici non dirigenziali da essi dipendenti, sia i compiti e l'organizzazione degli uffici»[46]. Non pare che in realtà il combinato disposto dalle due norme debba necessariamente essere inteso in senso così restrittivo, sia perché, così facendo la lett. e), c. 4°-*bis* verrebbe di fatto ad essere esautorata nella sua portata normativa, in quanto tutti i poteri verrebbero attribuiti ai dirigenti generali, sia perché i ministri di fatto esercitano in modo diretto tale potere di organizzazione[47],

---

[46] Così M. De Benedetto, *La riorganizzazione del Ministero delle finanze*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 868.

[47] Dalla lettura della *Gazzetta Ufficiale* risulta che solo all'interno del Ministero delle Finanze

ma in particolare perché altrimenti non si consentirebbe al ministro di fare attraverso questi atti quelle scelte di indirizzo politico a questi affidate.

In altre parole il potere di organizzazione degli uffici dirigenziali non generali del ministro non può e non deve essere incompatibile con quello dei dirigenti generali, in quanto ciascuno di essi opera a livello diverso: politico il primo e gestionale il dirigente [48].

D'altra parte il combinato disposto prima citato deve essere interpretato anche alla luce dell'art. 6, c. 2°, d.lgs. n. 29/1993 che nella nuova formulazione rinvia per tutte le amministrazioni dello stato al contenuto del c. 4°-*bis* dell'art. 17, l. n. 400/1988, così confermando che l'individuazione delle unità dirigenziali generali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali e la definizione dei relativi compiti è affidata a decreti del ministro [49]. È naturale quindi che due disposizioni della stessa legge non possono e non debbono essere interpretate in modo contrastante ed è naturale pertanto che in genere al

---

i direttori generali abbiano esercitato il potere di organizzazione dei propri uffici emanando due decreti direttoriali per la riorganizzazione della direzione generale degli affari generali e del personale (decreto Direttore generale affari generali e personale (Min. finanze) 26 novembre 1999, *Riorganizzazione della direzione generale degli affari generali e del personale*) e delle direzioni centrali del Dipartimento delle entrate e delle direzioni regionali delle entrate (decreto Direttore generale Dip. entrate (Min. finanze) 3 dicembre 1999, *Criteri per la riorganizzazione delle direzioni centrali del Dipartimento delle entrate e delle direzioni regionali delle entrate*).

[48] Il problema della possibile disciplina ad opera del Ministro degli uffici dirigenziali non generali che sottragga ai dirigenti generali il potere di organizzazione dei propri uffici, teoricamente potrebbe sussistere, in quanto l'art. 17, c. 4°-*bis*, lett. *e*) lascia ampio spazio di disciplina al Ministro. Ma essendo l'art. 16, d.lgs. n. 29/1993, emanato successivamente e comunque frutto di scelte omogenee che fanno capo alla medesima legge delega (l. 59/1997), si deve sicuramente interpretare in modo coordinato. In altre parole è necessario che siano attribuite al Ministro con proprio decreto anche non normativo le scelte inerenti all'indirizzo politico, mentre al dirigente generale può solo essere affidato il compito di regolamentare gli aspetti amministrativi e di gestione. Tale interpretazione del combinato disposto è coerente anche con le direttive contenute nella l. n. 59/1997, che avevano posto come principio cardine di tutta la riforma in atto la separazione fra la funzione di indirizzo politico e quella di gestione.

Questo non esclude tuttavia che nella prassi tale rischio si possa in concreto determinare, perché se all'interno di taluni Ministeri i dirigenti generali hanno in realtà avuto la possibilità e comunque esercitato tale potere di organizzazione, in altri casi invece è stato lo stesso Ministro a fissare almeno nelle linee generali l'organizzazione degli uffici non generali. Vedi comunque *ultra* nel testo e le note successive.

[49] In realtà il problema degli atti di organizzazione degli uffici dirigenziali è oggetto di richiami multipli all'interno del d.lgs. n. 29/1993, perché da un lato l'art. 2 individuando in via generale le fonti di disciplina del settore, affida alle amministrazioni pubbliche il compito di definire «mediante atti organizzativi» le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, dall'altro l'art. 4 affida il potere di organizzazione genericamente alle amministrazioni pubbliche (c. 1°) e più in particolare agli organi di gestione «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro» (c. 2°).

dirigente generale sia affidata la disciplina più dettagliata e più specifica, che residua dalla disciplina di settore del ministro [50]. In altre parole il dirigente dovrà limitarsi a regolare quanto attiene più strettamente alla gestione degli uffici.

Al di là tuttavia delle affermazioni teoriche sulla necessità di una separazione di competenze e di funzioni fra il ministro ed i suoi dirigenti, di fatto risulta estremamente difficile un adattamento dei singoli organi a tale trasformazione con una tendenza da un lato del Ministro attraverso i propri atti di incidere in modo così penetrante sull'organizzazione interna degli uffici dirigenziali non generali tanto da interferire, o comunque limitare, il potere gestionale del dirigente; dall'altro tuttavia lo stretto rapporto politico che lega i due soggetti vincola il dirigente ad affermare il proprio potere o ad esercitarlo in misura maggiore o minore in rapporto a quanto non regolato dal ministro. Ciò è confermato dal fatto che la maggior parte dei ministri ha emanato propri decreti non regolamentari di riordino e di individuazione delle unità dirigenziali non generali, specificando anche le funzioni che i singoli uffici dovranno svolgere [51], mentre solo all'interno del Ministero delle finanze due direttori generali hanno esercitato il proprio potere di organizzazione degli uffici che da essi dipendono [52].

7. *Conclusioni*

Il dato che si ricava dall'esame dei vari atti di disciplina degli organi e degli uffici ministeriali, è di forte incertezza, sia in ordine alle modalità d'uso degli strumenti normativi e non normativi che l'ordinamento ha predisposto allo scopo, sia con riguardo ai contenuti che devono avere i singoli atti.

Non risulta attualmente una certa omogeneità di comportamento fra i va-

---

[50] Si è parlato a tale riguardo di «micro-organizzazione» che dovrebbe essere esercitata «dai dirigenti, per lo più con atti di diritto privato». Così C. D'Orta, *Commento agli artt. 16 e 17 d.lgs. n. 29/1993*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1149-1150.

[51] Questo d'altra parte non significa necessariamente che ai dirigenti sia sottratta la possibilità di influire sulle scelte anche politiche di organizzazione degli uffici, in quanto sempre l'art. 16, c. 1°, lett. *a*), d.lgs. n. 29/1993 attribuisce loro il potere di formulare proposte e di esprimere pareri al Ministro anche su atti normativi o su atti di indirizzo politico. Niente esclude quindi che i decreti non regolamentari del Ministro di organizzazione degli uffici dirigenziali non generali siano espressione della volontà comune dei due soggetti che appunto collaborano sia alla determinazione delle scelte politiche che alla realizzazione della concreta gestione. Tutto ciò con il grave rischio di inficiare gli obbiettivi della riforma.

[52] Si tratta dei due decreti già citati alla precedente nt. 47.

ri ministeri, sia per le caratteristiche strutturali e «storiche» di ciascuno di essi, sia per i rapporti intercorrenti fra ministro ed i propri dirigenti generali.

Sembra pertanto che quelle finalità di efficienza dell'azione amministrativa, di semplificazione della sua organizzazione, al fine di rendere più funzionale la sua azione e più diretto il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, siano ancora difficili da raggiungere in tempi brevi. La stratificazione di vari strumenti di disciplina, affidati fra l'altro a soggetti diversi non pare infatti semplificare né i rapporti interni della p.a., né in particolare quelli con il privato cittadino, che in modo sia pur indiretto è interessato agli effetti di questi atti di organizzazione [53].

Ciò non significa che le intenzioni dei compilatori della riforma non possano in concreto essere raggiunte, ma pare che tale risultato sia destinato, attraverso la molteplicità delle norme e del quadro normativo di fondo nel quale si inserisce, ad essere conseguito solo mediante una intelligente e pragmatica attuazione da parte dei dirigenti amministrativi.

Si deve in concreto pervenire, al di là delle categorie formali degli atti, ad un adattamento dell'organizzazione amministrativa alle singole esigenze e situazioni concrete che si formano all'interno di ciascun ministero. Si tratta di eliminare, nei limiti del possibile, il puro formalismo, fonte frequentemente di sostanziali ingiustizie e perseguire viceversa quei principi di imparzialità,

---

[53] Dalle indagini anche dettagliate che sono state fatte recentemente su alcuni ministeri ed in particolare su quello del Tesoro, bilancio e programmazione economica che essendo stato recentemente fuso, rappresenta un utile banco di prova dei criteri che verranno utilizzati per i futuri accorpamenti (cfr. G. VETRITTO, *Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dopo la riorganizzazione del 1997/99*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 860 ss.), si desume in modo netto la difficoltà a realizzare un effettivo cambiamento. Gli uffici dirigenziali non sono stati ridotti, ma anzi risultano in crescita, la «razionalizzazione» dell'organizzazione del ministero è stata solo parziale e duplicazioni organizzative rendono in generale complessa l'azione (si fa ad esempio riferimento all'inutile distinzione fra «segretario particolare e «capo della segreteria particolare», o «la previsione di uno o più vice capi di gabinetto» o ancora fra le funzioni di coordinamento della Cabina di regia e l'azione del Dipartimento per lo sviluppo); cosicché l'indagine si conclude con una valutazione sostanzialmente negativa della riforma che si è limitata a unificare i due vecchi ministeri del tesoro e del bilancio «intelligentemente temperata da un parziale snellimento, limitato ad alcune funzioni di secondo piano». Non si disegna quindi un ministero «nuovo»: «troppa la continuità nelle strutture «forti» dei dicasteri preesistenti, troppo limitate le novità organizzative, troppo poco ambizioso il ripensamento delle funzioni» (G. VETRITTO, *ivi*, 864-866).

Occorre inoltre tener conto del fatto che le direttive *f)* e *g)* dell'art. 12, l. n. 59/1997 precisavano, ai fini della riforma del governo, di «procedere alla razionalizzazione e redistribuzione delle competenze tra i Ministeri» e di «eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici». Direttive quindi ben precise verso una riduzione e non certo un allargamento degli organici, che in futuro dovrà necessariamente essere perseguito.

efficienza e trasparenza che costituiscono il fondamento di un corretto rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione.

D'altra parte le novità organizzative sono in questa fase molteplici: alcune che seguono gli indirizzi voluti dal legislatore delegato, altre forse meno, ma in ogni caso dirette a cercare di individuare (e forse anche provare) le soluzioni che consentano un passaggio graduale dalla vecchia amministrazione centrale ad una nuova amministrazione regionale-locale e ad un'organizzazione ministeriale quindi ridotta ai minimi termini. Quest'ultima finalità sarà probabilmente quella più difficile a realizzare, a causa di una naturale opposizione dei singoli ministri a rinunciare al numero dei dirigenti e degli uffici che erano precedentemente previsti. Il fatto poi che sia affidato il compito di individuare e delineare le funzioni dei singoli uffici proprio ai decreti ministeriali, rende ancor più complessa la realizzazione della riforma.

La pluralità di strumenti di disciplina previsti, che rischiano di sovrapporsi l'un l'altro, e la piena autonomia dei singoli ministri, senza che vi possa essere alcun controllo esterno di verifica del rispetto delle direttive generali fissate per la riforma, rappresentano in definitiva i maggiori ostacoli per un assetto più efficiente dell'amministrazione.

Vari sono comunque gli elementi che consentono di affermare che tutto il processo di trasformazione dell'organizzazione ministeriale non sarà un dato di arrivo della prossima legislatura, ma un dato in divenire. Le innovazioni sono state tante e quindi necessitano di un lento adattamento alle necessità che via via sorgono, ma lo stesso legislatore ha dato più volte segnali della necessità di una fase di sperimentazione (art. 75, c. 5°, d.lgs. n. 300/1999) o, comunque, di una «revisione periodica dell'organizzazione ministeriale, con cadenza almeno biennale» (art. 4, c. 5°, d.lgs. n. 300/1999).

Elenco dei regolamenti di organizzazione dei ministeri emanati in base all'art. 17, c. 4°-*bis* della l. n. 400/1988 [54]

D.p.r. 20 febbraio 1998, n. 38 – *Regolamento recante le attribuzioni dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione eco-*

[54] Gli elenchi che seguono non intendono avere il carattere della completezza, sia perché si tratta di atti non necessariamente oggetto di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, sia perché frutto di un'indagine in parte manuale e in ogni caso suscettibile di carenze. Ciò nonostante si è ritenuto utile richiamare in allegato tutti gli atti che sono stati analizzati in questa ricerca e che rappresentano un campione significativo del modo di operare del governo in questo settore dal 1997 al 2000.

nomica, nonché delle disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'art. 7 c. 3° della l. 3 aprile 1997, n. 94.

D.p.r. 24 aprile 1998, n. 202 – *Regolamento recante norme sull'organizzazione del Ministero dei trasporti e della navigazione, a norma dell'art. 1, c. 13°, della l. 24 dicembre 1993, n. 537.*

D.p.r. 28 aprile 1998, n. 154 – *Regolamento recante norme sull'articolazione organizzativa e le dotazioni organiche dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, a norma dell'art. 7, c. 3°, l. 3 aprile 1997, n. 94.*

D.p.r. 8 luglio 1998, n. 268 – *Regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'EURO, a norma dell'art. 14, c. 3°, della l. 17 dicembre 1997, n. 433.*

D.p.r. 20 ottobre 1998, n. 397 – *Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 302, concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero del commercio con l'estero*, in *G.U.* 19 novembre 1998.

D.p.r. 30 novembre 1998, n. 453 – *Regolamento recante ulteriori norme sull'organizzazione ed il funzionamento del nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, a norma dell'art. 7, c. 3°, della l. 3 aprile 1997, n. 94.*

D.p.r. 29 gennaio 1999, n. 34 – *Regolamento recante norme per la determinazione della struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza, ai sensi dell'art. 27, commi 3 e 4, della l. 27 dicembre 1997, n. 449.*

D.p.r. 9 febbraio 1999, n. 61 – *Regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Cabina di regia nazionale, ai sensi dell'art. 5, c. 3°, del d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430.*

D.p.r. 26 febbraio 1999, n. 150 – *Regolamento recante disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e della banca dati informatica della dirigenza, nonché delle modalità di elezione del componente del comitato dei garanti.*

D.p.r.11 maggio 1999, n. 267 – *Regolamento recante norme per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, nonché delle relative funzioni, dell'Amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri.*

D.p.r. 28 luglio 1999, n. 352 – *Regolamento recente norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile, ai sensi dell'art. 8, c. 3°, della l. 8 luglio 1998, n. 230.*

D.p.r. 25 ottobre 1999, n. 556 – *Regolamento di attuazione dell'art. 10 della l. 18 febbraio 1997, n. 25, concernente le attribuzioni dei vertici militari.*

D.p.r. 1 dicembre 1999, n. 477 – *Regolamento recante norme concernenti l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.*

D.p.r. 3 dicembre 1999, n. 549 – *Regolamento recante norme di organizzazione delle strutture di livello dirigenziale generale del Ministero dell'ambiente.*

D.p.r. 16 dicembre 1999, n. 550 – *Regolamento recante norme per l'amministrazione e la contabilità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*

D.p.r. 7 febbraio 2000, n. 115 – *Regolamento recante norme per la riorganizzazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato a norma dell'art. 17, c. 4°-bis, della l. 23 agosto 1988, n. 400.*

D.p.r. 16 marzo 2000, n. 116 – *Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1997, n. 220, concernente la riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.*

D.p.r. 28 luglio 2000 – *Regolamento recante disposizioni relative alla rideterminazione delle dotazioni organiche del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.*

D.p.r. 10 agosto 2000, n. 368 – *Regolamento recante norme per l'individuazione dei posti di funzione di livello dirigenziale del Ministero degli affari esteri non attribuibili alla carriera diplomatica, a norma dell'articolo 2 della l. 28 luglio 1999, n. 266.*

D.p.r. 6 novembre 2000, n. 347 – *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della pubblica istruzione.*

D.p.r. 15 novembre 2000, n. 399 – *Regolamento recante norme per la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali.*

D.p.r. 7 dicembre 2000, n. 435 – *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della sanità.*

D.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441 – *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali.*

ELENCO DEI REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI EMANATI IN BASE ALL'ART. 17, C. 1°, LETT. *D*), DELLA L. N. 400/1988

D.p.r. 14 gennaio 1998, n. 14 – *Regolamento recante elevazione dell'ufficio locale marittimo di Pantelleria ad ufficio circondariale marittimo.*

D.p.r. 14 gennaio 1998, n. 15 – *Regolamento recante elevazione dell'ufficio locale marittimo di Soverato ad ufficio circondariale marittimo.*

D.p.r. 19 novembre 1998, n. 458 – *Regolamento recante norme per l'esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i biologi, i chimici e gli psicologi ambulatoriali.*

D.p.r. 28 luglio 2000, n. 270 – *Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.*

D.p.r. 28 luglio 2000, n. 271 – *Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti ambulatoriali interni.*

D.p.r. 28 luglio 2000, n. 272 – *Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti pediatri di libera scelta.*

DECRETI MINISTERIALI DI ORGANIZZAZIONE EMANATI *EX* ART. 17, C. 4°-*BIS*, LETT. *E*) DELLA L. N. 400/1988 (IL RICHIAMO PUO ESSERE ANCHE IMPLICITO, OSSIA QUANDO SI RICHIAMA IL D.LGS. N. 29/1993 CHE GENERICAMENTE FA ULTERIORE RIFERIMENTO AL C. 4°-*BIS*)

D. Min. Università 25 marzo 1997, n. 326 – *Regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero.*

D. Min. Industria, Commercio e Artigianato 27 novembre 1997 – *Istituzione di una struttura organizzativa, nell'ambito delle articolazioni della Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese, con compiti di analisi e controllo sugli effetti dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive.*

D. Min. commercio estero 23 febbraio 1999 – *Individuazione delle unità dirigenziali di livello non generale del Ministero del commercio con l'estero e delle relative competenze.*

D. Min. Tesoro, bilancio e programmaz. economica 8 settembre 1999 – *Riordino del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*.

D.m. Affari esteri 10 settembre 1999 – *Disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale istituiti presso l'Amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri.*

D.p.c.m. 26 novembre 1999 – *Determinazione dotazione organica, individuazione beni, risorse finanziarie, strumentali ed organizzative del Dipartimento dell'aviazione civile*, in *G.U.* 25 gennaio 2000, n. 19.

D. Min. Industria, Commercio artigianato 21 luglio 2000 – *Riorganizzazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.*

D. Min. Finanze 28 settembre 2000 n. 301 – *Regolamento recante norme per il riordino della Scuola Centrale Tributaria*.

D. Min. Finanze 28 dicembre 2000 – *Disposizioni recanti le modalità di avvio delle agenzie fiscali e l'istituzione del ruolo speciale provvisorio del personale dell'amministrazione finanziaria a norma degli artt. 73 e 74 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.*

DECRETI DIRETTORIALI EMANATI *EX* ART. 16, C. 1°, LETT. *C*), D.LGS. N. 29/1993

D. Direttore generale Dip. entrate (Min. finanze) 3 dicembre 1999 – *Criteri per la riorganizzazione delle direzioni centrali del Dipartimento delle entrate e delle direzioni regionali delle entrate*.

D. Direttore generale affari generali e personale (Min. finanze) 26 novembre 1999 – *Riorganizzazione della direzione generale degli affari generali e del personale*.