



LA "ROTTURA" DEI MODELLI DI DISCIPLINA NELLA RIORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI*

di Vincenzo Coccozza**

SOMMARIO: 1. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nel quadro costituzionale. – 2. La prima disciplina di organizzazione del Ministero delle attività culturali. – 3. La "rottura" del modello di disciplina nel 2014. – 4. Il percorso per pervenire ad una organizzazione ministeriale con d.m. non regolamentare.

1. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nel quadro costituzionale.

La più recente disciplina del Ministero delle attività culturali, con le innovazioni introdotte in ordine al ruolo e all'organizzazione dei Musei, sta suscitando, in maniera del tutto condivisibile, una particolare attenzione nel mondo scientifico¹. Si tratta, infatti, di un momento attuativo di fondamentali prescrizioni costituzionali che attengono a quanto costituisce uno dei più importanti elementi di ricchezza del nostro Stato: il patrimonio culturale².

Al riguardo vi è sempre stata una diffusa consapevolezza ma, per quelle, a volte singolari, vicende, attraverso le quali si sviluppa la disciplina regolativa, si è registrata una, quasi speculare, incertezza nel trasferire in norme idonee questa esigenza di garantire il bene³.

Eppure, i Costituenti, nel dibattito sull'art. 9, manifestarono la piena convinzione che vi fosse un insuperabile, formidabile e, probabilmente, unico valore rappresentato dal

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza -Università degli Studi di Napoli "Federico II".

¹ Cfr., di recente, L. FERRARA, A. LUCARELLI e D. SAVY (a cura di), *Il governo dei musei tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, Napoli, 2017.

² L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016.

³ M. AINIS, *Beni culturali*, in *Enciclopedia Treccani*; G. SCIULLO, *I beni, le funzioni*, in i C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO, *Il Diritto dei beni culturali*, Bologna, 2003.

patrimonio artistico, storico e naturale del Paese, con la correlata, forte, necessità di preservarlo⁴.

Proprio per questo prevalse, pur con qualche incertezza, una visione tendente a disegnare un prevalente ruolo dello Stato nel settore, collegato all'esigenza della tutela⁵. Comunque, l'art. 9, nel testo, poi, approvato, propone una struttura normativa ricca di potenzialità applicativa nel momento in cui il valore da custodire è affidato al congiunto operare di tutela e valorizzazione. Azioni che, opportunamente collegate, come mi sembra corretto e coerente al sistema, consentono una visione dinamica della garanzia⁶. C'è un nesso funzionale fra le due attività dal momento che l'una è certamente meno efficace se non c'è l'altra.

Se, poi, si legge, come è doveroso procedere, l'art. 9 nell'impianto costituzionale complessivamente considerato, si può cogliere una trama complessiva che fa immaginare le necessarie maglie di una rete che va costruita. Tutelare e valorizzare il patrimonio culturale significa attuare i diritti fondamentali che l'art. 2 Cost. racchiude e, naturalmente, favorire il conseguimento dell'eguaglianza, anche, se non soprattutto, nella sua declinazione sostanziale, nel momento in cui la diffusione della conoscenza e le consapevolezze che ne derivano aiutano ad ottenere quel grande e difficile progetto che l'art. 3 propone⁷.

Nello stesso tempo c'è una dimensione economica che non è possibile trascurare. La grande sfida è ottenere un punto di equilibrio fra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale con l'incremento dei vantaggi economici derivanti da un'offerta turistica che si alimenta di tale patrimonio. Non sembra dubbio che si è di fronte ad un obiettivo primario in un Paese, come il nostro, che ha una disponibilità al riguardo che ben pochi hanno.

Conseguire l'indicato equilibrio è, per altro verso, inveramento di snodi rilevanti del nostro sistema costituzionale in quanto ne sono coinvolti i raccordi tra Stato ed autonomie locali che non possono non essere partecipi di una tale progettualità⁸. Allo stesso modo il principio di sussidiarietà, che offre, anche nella sua forma orizzontale, la base costituzionale per un giusto e, oggi, inevitabile, intervento dei privati in un virtuoso circuito di collaborazione con il pubblico⁹. E tutto questo per ottenere quel buon andamento che l'art. 97 Cost. ha fissato come metodo ed obiettivo per la pubblica amministrazione.

Se tutto quanto precede è condivisibile, non sembra dubitabile che è giusto sostenere che si tratta di affrontare una grande sfida in termini di maglie organizzative da delineare.

⁴ Cfr. intervento dell'on. Marchesi «E' bene che ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale e come tale va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale».

⁵ Cfr. intervento dell'on. Codignola che ha insistito per una tutela da affidare allo Stato come «garanzia rispetto al previsto ordinamento regionale» (A.C. pag. 3419).

⁶ L. BOBBIO, *Gli interventi sul patrimonio culturale: attori, processi decisionali, interazioni*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1987, 157 ss.; S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002.

⁷ Si vedano, in tema, i contributi di R. BRIGANTI-B. GUASTAFERRO in L. FERRARA, A. LUCARELLI e D. SAVY (a cura di), *Il governo dei musei* cit, 21 e 29.

⁸ F. MERUSI, *La disciplina giuridica dei musei nella Costituzione tra Stato e regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 settembre 2009, 8.

⁹ A. LUCARELLI, *Regioni e valorizzazione dei beni culturali, tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale dopo la riforma costituzionale e la legge istitutiva della Patrimonio S.p.a.*, in *Scritti in onore di Ugo Maiello*, Napoli, 2003.

C'è una complessità che pretende l'elaborazione di modelli che siano la giusta risposta a tale ampia articolazione.

In tal senso è del tutto evidente che, a fronte di un patrimonio culturale composito, nel quale vi sono siti di particolare attrattiva turistica, con l'equivalente resa economica, e altri beni, che non posseggono, invece, eguale forza, occorre trovare un modo perché si bilancino le posizioni nel senso che tutela e valorizzazione siano assicurate a tutti in maniera eguale, con una equa ripartizione delle risorse, anche in termini competitivi.

D'altra parte, è altrettanto ovvio che i beni culturali non possono essere considerati come separati dal territorio nei quali sono collocati, con tutto quanto ne deriva per il necessario sostegno delle aree in termini di servizi generali.

Insomma, va recuperata l'idea di sistema, cioè di una pluralità di componenti che devono costituire una trama organizzata e governata da processi decisionali adeguati¹⁰.

Costruzione, dunque, complessa che richiama il ruolo e la responsabilità della decisione politica, che deve trovare discipline che siano la sintesi delle diversità di visioni per una organizzazione in grado di dare le risposte alle difficili sfide della complessità.

Sotto questo punto di vista, l'opzione del Costituente che, nell'art. 95, ha affidato alla legge, oltre che il numero e le attribuzioni, anche l'organizzazione dei Ministeri, esprime un'esigenza coerente con la indicata complessità¹¹.

Ma, come si sa, il ruolo della legge ha subito una forte delimitazione. Soprattutto con l'art. 17, comma 4 *bis*, della L. 400/1988, il processo di delegificazione ha fatto il suo ingresso stabile nell'area dell'organizzazione ministeriale. Lo spostamento della sede decisionale dal Parlamento al Governo ha comportato le note problematiche sull'attuale valore ed effettività del principio di legalità sostanziale¹².

Il regolamento governativo ex art. 17, comma 2, indicato dal comma 4 *bis* come atto per la disciplina dell'organizzazione, pur assistito da minori garanzie rispetto al modello di delegificazione delineato dallo stesso comma 2, ha, pur sempre, nelle forme per esso previste, un argine da considerare con favore. La deliberazione del Consiglio dei ministri e,

¹⁰ Una recente riforma (D. Lgs. 4 agosto 2016, n. 169), che ha fondato le linee dell'intervento sull'idea di sistema, è quella dei porti. Tale opzione è stata opportunamente valorizzata, nella fase consultiva, soprattutto con l'intervento del Consiglio di Stato, che ha indicato gli elementi costitutivi di un sistema, e valutato quali possono essere i modi per sviluppare il modello decisionale ad esso adeguato. Sul punto, V. COCOZZA, *Disciplina dei porti e nuovi modelli di amministrazione pubblica per una dimensione europea*, in *Diritto Pubblico Europea Rassegna online*, aprile 2017.

¹¹ Per un tentativo di caratterizzare tale legge come necessario intervento organico per un disegno dell'apparato ministeriale, V. COCOZZA, *Interesse dicasteriale e riorganizzazione dei ministeri*, Napoli, 1984.

¹² G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in Osservatorio sulle fonti 2006. A cura di P. Caretti, Torino, 2007, 209 ss.; N. LUPO, "Dal regolamento alla legge": *semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. soc.*, 2006, 416 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Il riparto di competenze regolative nell'art. 117 della Costituzione: il caso delle biotecnologie*, in *Giur. cost.*, 2006, specie 1126 ss.; F. BATISTONI FERRARA, *Una nuova fonte di produzione normativa: i decreti ministeriali non aventi natura regolamentare*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, 191 ss.; N. LUPO, *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione: sui primi effetti di una disposizione controversa*, in Osservatorio sulle fonti 2002, a cura di P. CARETTI, Torino, 2003, 260; F. MODUGNO-A. CELOTTO, *Un «non regolamento» statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, 2003, 355 ss.; F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali «non aventi natura regolamentare»*, in *Quad. cost.*, 2003, 820 ss.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999; U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubb.*, 1996.

quindi, la responsabilità politica dell'intero Governo, e la fase consultiva rappresentano punti di tale argine.

D'altra parte, è costatazione condivisa quella che, nel processo di riforma della P.A., scandito da molteplici provvedimenti di carattere normativo o meno, ha assunto sempre più un ruolo di rilievo la fase consultiva del Consiglio di Stato.

Al di là dell'estensione del parere anche in ambiti non contemplati dalla legge¹³, è stato, soprattutto, il contributo fornito per ottenere una decisione amministrativa sempre più «*evidence-based decision*» e individuare organismi decisionali in grado di fornire una risposta di tal tipo.

2. La prima disciplina di organizzazione del Ministero delle attività culturali.

Sulla base di questa premessa di metodo, da leggersi come esigenza al fondo di atti conformativi dell'organizzazione, di ricevere un contributo importante, che non è solo di carattere tecnico, da parte dell'organo di consulenza, vengono in particolare rilievo le ipotesi in cui si manifesta, in forma macroscopica, l'allontanamento da questo modello. Ciò ancor di più nel momento in cui il fenomeno si realizza in ambiti di particolare rilevanza per l'assetto ordinamentale, per le proiezioni in termini di incremento, anche economico, del sistema Paese.

La fuga dal regolamento è fenomeno noto e studiato¹⁴.

Però, mi sembra di poter dire, si stanno realizzando ipotesi così estreme di tale fenomeno e con percorsi tanto complicati per arrivare al risultato, da imporre una riflessione. Si può sostenere che è non poco fondato il dubbio sulla legittimità dei procedimenti seguiti. Ma ciò non è sufficiente. Al fondo, infatti, va colta una dinamica di sistema che va attentamente considerata. Proprio il tema al quale si presta attenzione ne costituisce un esempio che può essere opportuno valutare, perché è notevole che, in un settore tanto importante, come si è cercato di evidenziare, gli interventi abbiano ormai abbandonato il carattere della normazione per attingere quello dal contenuto provvedimento organizzativo.

Se il Ministero per i beni culturali reca con sé il tratto di un'origine perverso peculiare essendo stato istituito con un atto avente forza di legge giustificabile per casi straordinari di necessità ed urgenza, e cioè il D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito nella legge 25 gennaio 1975, n. 5, per la sua organizzazione fino al 2014 vi è stato il recupero dello schema formale in quanto è stata ottenuta con D.P.R. (prima decreti legislativi e, poi, regolamenti).

L'ingresso dei DD.PP.RR. di natura regolamentare avviene con il processo di delegificazione di cui all'art. 1 della legge 296/2006, comma 404.

Va compiuta un'osservazione di tipo sostanziale.

¹³ Si vedano i pareri 2 agosto 2016 e 14 settembre 2016 resi sui regolamenti dell'ANAC. Sul punto cfr. V. COCOZZA, *Il parere del Consiglio di Stato sui provvedimenti ANAC*, in *amministrativamente.com*, 11-12/2016.

¹⁴ G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, 2005.

Il primo D.P.R. (n. 233/2007), approvato dal “Governo Prodi”, è stato adottato seguendo il procedimento contemplato dalla legge 400/1988 e non si registrano scostamenti.

Il secondo D.P.R. (n. 91/2009), approvato dal “Governo Berlusconi”, invece, pur seguendo il procedimento stabilito dalla legge 400/1988, presenta la caratteristica che il parere reso dal Consiglio di Stato non viene recepito nell’atto regolamentare. È, per così dire, un primo segnale di insofferenza rispetto ai condizionamenti sulle scelte operate dal Governo.

3. La "rottura" del modello di disciplina nel 2014.

La prima “rottura” dello schema formale, che delinea il modello disegnato dalla legge, si realizza, come si diceva, nel 2014, con il decreto legge n. 66.

L’art. 16, comma 4, di tale decreto legge reca una disciplina transitoria che può essere indicata come una ibridazione del modello di delegificazione¹⁵.

Si tratta di una regolamentazione, infatti, che presenta alcune specifiche caratteristiche.

È previsto che i regolamenti di organizzazione dei Ministeri possono essere adottati con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei Ministri. Pertanto, non più delegificazione, bensì declassamento della fonte regolamentare, da D.P.R. a D.P.C.M., con quanto ne discende in termini di differenti forma e forza.

È una forzatura perchè si tratta di un "declassamento" della fonte. Però c'è una qualche forma di bilanciamento. L'intervento di tal tipo è ammissibile soltanto per interventi di riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni della spesa. Quindi vi è una specialità dell'intervento consentito. Ed è, comunque, fenomeno temporaneo, giacché questo tipo di disciplina dell'organizzazione è ammissibile soltanto dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge al 15/10/2014.

Vi è, ancora, una peculiare clausola di abrogazione. Non potendo il D.P.C.M., chiamato ad intervenire nella materia dell’organizzazione, abrogare i precedenti D.P.R., è lo stesso decreto legge a stabilire che, a decorrere dalla data di efficacia di ciascun D.P.C.M., cessa di avere vigore il regolamento di organizzazione vigente.

Infine trasforma l’intervento consultivo del Consiglio di Stato in mera possibilità.

Osservando nel suo complesso la regolamentazione introdotta dall’indicato atto avente forza di legge (D.L. 66/2014), si può dire che sono state mutate ed adattate alcune caratteristiche del procedimento di delegificazione per ottenere un diverso effetto di "declassamento" regolamentare, che, proprio perchè di dubbia legittimità, viene mitigato dalla temporaneità e dalla specialità dei fini dell’intervento.

¹⁵ C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. Pubbl.*, 2010, 398.

Il decreto legge n. 83 dello stesso anno, con particolare riferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, apporta ulteriori elementi, nel momento in cui reca ulteriori misure di riorganizzazione, in un uno con quelle per il rilancio dei Musei.

Viene all'attenzione, soprattutto, l'art. 14.

Si tratta, va notato, di consentire, ai sensi del comma 1, (lett. a) interventi per ridurre la spesa e (lett. b) per fronteggiare emergenze.

Sono previsti, nel comma 2, un Decreto ministeriale per poter trasformare poli museali, istituti e luoghi della cultura statali, uffici competenti in complessi di beni di eccezionale valore, in sovrintendenze con autonomia e con un amministratore unico in luogo del Consiglio di amministrazione. E, nel comma 2 *bis* e comma 3, un regolamento di organizzazione del Ministero per adeguare l'Italia agli *standard* internazionali in materia di Musei e per individuare poli museali e istituti di cultura costituenti uffici di livello dirigenziale.

4. Il percorso per pervenire ad una organizzazione ministeriale con d.m. non regolamentare.

A questo punto, sulla base dell'autorizzazione da atto avente forza di legge, può intervenire il D.P.C.M. Ed è il D.P.C.M. 171/2014 che reca, così, la nuova organizzazione del Ministero.

Due sono gli elementi da notare.

Il primo è che, utilizzando la possibilità stabilita nel D.L. 66/2014, non viene chiesto il parere del Consiglio di Stato. L'organo della consulenza viene, così, estromesso dalla partecipazione ad un così importante processo di riforma.

Il secondo è che si dà l'avvio ad un ulteriore processo di riorganizzazione a completamento di quanto stabilito dal D.P.C.M. utilizzando, in maniera del tutto impropria, l'art. 17, comma 4bis, lett. e) Legge 400/88. Come è noto, tale norma - dopo aver stabilito che l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni - fissa una serie di contenuti e di criteri.

Essi sono: a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche.

Di questi viene in rilievo la lett. e), e cioè la possibilità di prevedere decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

Quindi, il modello è: D.P.R. di organizzazione che può prevedere anche D.M. di natura non regolamentare per interventi assolutamente limitati e di dettaglio e ben tipizzati quali sono i compiti delle unità dirigenziali specificate.

Invece la previsione è contenuta in un D.P.C.M. Questo atto, poi, non segue quanto fissato dalla lett. e) del comma 4 *bis* Legge 400/88, ma trasforma il ruolo dei D.M. rendendoli protagonisti di un processo di organizzazione.

Si consideri che proprio con D.M. di natura non regolamentare (in data 23/12/2014) si ha una regolamentazione dell'organizzazione e del funzionamento dei Musei statali. Cioè di una parte di enorme rilievo per configurazione organizzativa del "sistema" governo beni culturali.

La seconda "rottura" del modello si è realizzata: il D.P.C.M., utilizzando una parte di una disciplina legislativa che, intanto può essere coerente con l'impianto costituzionale in quanto siano rispettati con attenzione i limiti di intervento, consente l'immissione di un atto non regolamentare per l'organizzazione.

C'è, ancora, un terza tappa di questo processo da imputare alla legge 208/2015 che, nell'art. 1 comma 327, contempla una ulteriore ibridazione¹⁶.

Ai sensi di tale legge, il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo emanato ai sensi dell'art. 17, comma 4 *bis*, lett. e) Legge 400/88, si sgancia da quanto fissato nel modello introdotto da tale comma 4 *bis* e viene configurato come atto di organizzazione.

C'è, dunque, un'ulteriore "rottura" per questa situazione specifica senza, però, incidere sulla regola generale contenuta nella legge 400/1988.

Per un singolo Ministero c'è una autorizzazione, per legge, ad un atto non regolamentare ad intervenire per riorganizzare, anche mediante soppressione, fusione, accorpamento degli uffici dirigenziali, anche a livello generale.

Il quadro, che deriva da quanto si è descritto, induce a riflettere perchè non può essere giustificabile che interventi di tale rilevanza vengano affidati a meccanismi congegnati in modo tale da tracciare una via poco chiara per arrivare al risultato e tali da non rispettare le regole di organizzazione che la Costituzione ha fissato e che la legge ha trasferito in modelli generali di intervento.

¹⁶ L'art. 1, comma 327, stabilisce: «Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, al fine di dare efficace attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 17-bis, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di garantire il buon andamento dell'amministrazione di tutela del patrimonio culturale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, si provvede, nel rispetto delle dotazioni organiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di cui alle tabelle A e B del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla riorganizzazione anche mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, del medesimo Ministero».

È un dato che le indicazioni della legge 400/1988 nel settore hanno mostrato, ancora una volta, di non aver alcuna efficacia prescrittiva. Ma non può essere trascurato che un processo di riforma così importante si stia sviluppando del tutto al di fuori della partecipazione effettiva delle forze politiche e degli organi di consultazione.

Ed è questo il punto da considerare: occorre prendere atto e predisporre strumenti modulabili ed adattabili a seconda delle esigenze. O continuare a consentire discipline estemporanee e poco chiare a tutto danno della certezza e della garanzia?