

Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere interlocutorio 8 marzo 2004, n. 2490, sullo schema di regolamento di organizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali

(doi: 10.7390/20066)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, aprile 2005

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi

Parere interlocutorio 8 marzo 2004, n. 2490, sullo schema di regolamento di organizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali

LA SEZIONE

Vista la relazione in data 17 febbraio 2004, prot. n. UDC/2740/04 con cui il ministero per i Beni e le Attività culturali (ufficio legislativo) chiede il parere sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore consigliere Paolo Troiano;

Premesso

1. Con nota in data 17 febbraio 2004, prot. n. UDC/2740/04 il ministero per i Beni e le Attività culturali ha chiesto il parere di questo Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto, riferendo che tale intervento è dettato dalla necessità di adeguare l'organizzazione del ministero alle nuove disposizioni recate dal decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, ed è diretto a sostituire, pertanto, il precedente regolamento di organizzazione di cui al decreto del presidente della repubblica 29 dicembre 2000, n. 441.

Il succitato decreto legislativo n. 3 del 2004, emanato ai sensi dell'art. 1 della legge-delega 6 luglio 2002, n. 137, è infatti intervenuto con il metodo della novella legislativa sull'assetto organizzativo del predetto ministero, recando modifiche all'articolo 54 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e soprattutto agli articoli 3, 4, 6 e 7 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, concernente l'istituzione del ministero per i Beni e le Attività culturali, con cui, a suo tempo, era stato conseguito l'accorpamento delle funzioni esercitate dal ministero per i Beni culturali ed ambientali, nonché dal dipartimento dello spettacolo e dall'ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi della presidenza del Consiglio dei ministri.

In particolare, il nuovo decreto legislativo ha introdotto la struttura dipartimentale, ritenuta più idonea ad assicurare il coordinamento delle molteplici e peculiari competenze del ministero, rispetto all'assetto organizzativo precedente basato su un'unica figura di coordinamento (segretario generale), ed ha inoltre istituito gli uffici dirigenziali generali territoriali, gerarchicamente sovraordinati alle esistenti soprintendenze di settore, allo scopo di ottimizzare il rapporto tra le varie strutture e di creare un efficiente punto di riferimento per i rapporti con le istituzioni regionali, anche in considerazione della recente revisione del Titolo V della Costituzione.

Il riordino e la razionalizzazione delle articolazioni e delle competenze del ministero, delineati dal più volte citato decreto legislativo, rendono, pertanto, necessario l'adeguamento della relativa organizzazione.

L'articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dal decreto legislativo n. 3 del 2004, prevede - infatti - che l'individuazione e l'ordinamento degli uffici del ministero siano stabiliti con regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988.

E' stato, pertanto, predisposto uno schema di regolamento che reca l'organizzazione delle strutture del ministero.

In particolare, dopo aver indicato all'articolo 1, comma 2, i quattro dipartimenti in cui si articola il ministero - dipartimento per i beni culturali e paesaggistici, dipartimento per i beni archivistici e librari, dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione e dipartimento per lo spettacolo e lo sport -, i successivi commi dettano alcune disposizioni in materia di competenze di carattere generale della nuova figura di capo del dipartimento e stabiliscono che con successivi decreti ministeriali, adottati ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1998, n. 400, vengano individuati gli uffici di livello dirigenziale non generale dei dipartimenti e delle direzioni generali ed i relativi compiti.

All'articolo 2 sono disciplinate la conferenza interdipartimentale ed i comitati dipartimentali, mentre gli articoli da 3 a 7 recano, rispettivamente per ognuno dei quattro dipartimenti di nuova istituzione, l'individuazione delle varie competenze, nonché l'articolazione negli uffici dirigenziali di livello generale in numero di quattro per il dipartimento per i beni culturali e paesaggistici e di due per ciascuno dei restanti dipartimenti.

E', inoltre, specificato che il dipartimento per i beni culturali e paesaggistici è articolato, a livello territoriale, in uffici di livello dirigenziale generale, denominati direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici.

Gli articoli da 7 a 16 definiscono i compiti delle dieci direzioni generali in cui sono organizzati i quattro dipartimenti (la direzione generale per i beni archeologici, la direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici, la direzione generale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico, la direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanee, la direzione generale per gli archivi, la direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali, la direzione generale per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione, la direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione, la direzione generale per il cinema e la direzione generale per lo spettacolo dal vivo).

Gli organi consultivi del ministero e la relativa composizione sono disciplinati agli articoli 17 e 18, mentre l'articolo 19 individua gli organi periferici dell'amministrazione (le direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, le soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, le soprintendenze per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico, le soprintendenze per i beni archeologici, le soprintendenze archivistiche, gli archivi di Stato, le biblioteche statali, i musei e gli altri istituti dotati di autonomia) precisandosi che detti organi, ad eccezione delle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, i cui compiti sono definiti all'articolo 20, sono uffici di livello dirigenziale non generale.

L'articolo 21 istituisce e regola i comitati regionali di coordinamento, organi consultivi intersettoriali operanti presso ciascuna direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici, mentre l'articolo 22 ribadisce per il ministero quanto già disposto dall'articolo 14 del d.p.r. n. 445 del 2000 in materia di comunicazioni all'esterno dell'amministrazione.

Infine, l'articolo 23, nel confermare che dall'attuazione del regolamento non possono derivare aumenti di spesa per il ministero, modifica, in relazione a quanto previsto dal decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, le dotazioni organiche dei dirigenti di prima e di seconda fascia e, ai sensi dell'articolo 34, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, le dotazioni organiche del personale non dirigenziale del ministero.

L'articolo reca, inoltre, alcune disposizioni finali e le necessarie abrogazioni;

Considerato

1. Come esposto in narrativa, lo schema di regolamento in esame opera in totale sostituzione del precedente regolamento di organizzazione di cui al decreto del presidente della repubblica 29 dicembre 2000, n. 441 e si propone di adeguare l'organizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali alla nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3.

Le principali linee direttive della riforma organizzativa della referente amministrazione sono rappresentate - in conformità a quanto previsto dall'articolo 54 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dall'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 3 del 2004 -, dall'introduzione del modello di struttura per dipartimenti, sopprimendosi l'ufficio del Segretario generale, e, a livello periferico, dall'istituzione delle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, configurate quali uffici dirigenziali generali territoriali e gerarchicamente sovraordinate alle esistenti soprintendenze di settore.

2. Una volta precisato il contesto normativo in cui viene ad inserirsi lo schema in oggetto, la sezione ritiene preliminarmente necessario richiedere chiarimenti in relazione ai punti di seguito esposti ed anticipare alcune osservazioni redazionali e di merito.

2.1. Appare in primo luogo opportuna, per completezza dell'istruttoria ed in conformità alla prassi seguita da questo consesso in relazione a questioni consimili (da ultimo, pareri 24 marzo 2003 e 30 settembre 2002, sullo schema di regolamento di organizzazione, rispettivamente, del ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), l'acquisizione di copia dei pareri resi dalle varie organizzazioni sindacali nel corso del procedimento e dei verbali delle riunioni tenute con le predette organizzazioni presso il ministero in data 10 dicembre 2003 e 3 febbraio 2004.

Sempre con riferimento all'avviso espresso dalle organizzazioni sindacali ai sensi dell'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e dell'articolo 19 della legge 15 marzo 1997, n. 59, si richiamano i rilievi formulati con il parere 3 aprile 2000, in relazione allo schema del precedente regolamento di organizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali, laddove si evidenziava che "tale forma di partecipazione - prevista quale elemento di legittimità del regolamento - si sostanzia in atti amministrativi (verbali d'incontro, proposte, pareri, etc.)" con la conseguente necessità di integrare il preambolo del provvedimento indicando, sia pur sinteticamente, "la data e l'esito degli incontri, specificando anche gli eventuali dissensi ed i motivi per i quali essi non abbiano avuto seguito".

2.2. Nell'ambito delle osservazioni di carattere formale, ma con rilevanti risvolti sulla disciplina sostanziale, si suggerisce di introdurre una norma che, ai fini della sistematicità della riorganizzazione del ministero, faccia riferimento al previsto regolamento degli uffici di diretta collaborazione del ministro, rinviando al medesimo per la disciplina dei relativi profili.

Nella stessa norma è opportuno chiarire, anche con un'ulteriore rinvio, la posizione dei due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del ministro previsti dall'articolo 54, comma 1, primo periodo del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, come modificato dal decreto legislativo n. 3 del 2004.

2.3. Sul piano redazionale, al fine di favorire la più agevole comprensione del testo e l'esatta individuazione delle funzioni alle quali si fa riferimento, appare opportuno in alcuni casi integrare le disposizioni dello schema di regolamento che ripartiscono compiti fra i diversi uffici del ministero aggiungendo un espresso richiamo alle norme che istituiscono e regolano la relativa funzione.

Ad esempio, con riguardo ai provvedimenti che in varie forme coinvolgono soggetti privati nella ricerca o gestione di beni culturali, le disposizioni del proposto regolamento che individuano l'ufficio competente alla loro adozione (articolo 7, comma 2, lettera f); articolo 20, comma 4, lettera z)) risulterebbero più chiare se indicassero anche le norme in base alle quali viene esercitato il relativo potere.

In termini più generali appare consigliabile verificare che la formulazione delle disposizioni del regolamento che suddividono i compiti fra i diversi uffici del ministero non si discosti da quella delle norme sostanziali che disciplinano i relativi poteri.

Sempre con riferimento alla tecnica redazionale si suggerisce di utilizzare la formula più ampia "esprime la volontà dell'amministrazione", utilizzata all'articolo 14-ter, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 11 della legge 24 novembre 2000, n. 340, in luogo della formula "esprime il parere" che ricorre nel testo dello schema di regolamento, nei casi in cui si individuino competenze di organi del ministero nell'ambito di conferenze di servizi o di procedimenti di valutazione di impatto ambientale (es. art. 3, comma 4, lettere g) e h)).

2.4. Con riguardo ai profili sostanziali, la sezione, per una più approfondita riflessione, ritiene, in primo luogo, utile acquisire elementi sui criteri seguiti dall'amministrazione referente nell'adattare al ministero per i Beni e le Attività culturali il modello dei dipartimenti come delineato dall'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999.

A tale riguardo giova premettere che i dipartimenti, quali strutture costituite per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni dei ministeri con attribuzione di grandi aree di materie omogenee e dei relativi compiti strumentali, postulano per un verso l'attribuzione al capo del dipartimento solo di "compiti di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso (...)" (art. 5, comma 2, primo periodo, del d.lg. 300/1999), con riserva agli altri uffici del dipartimento delle competenze di amministrazione attiva, e per altro verso la concentrazione nel dipartimento anche dei compiti di "organizzazione e (...) di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite" (art. 5, comma 1, ult. periodo, del d.lg. 300/1999).

Lo schema di regolamento sottoposto all'esame di questo consesso appare sostanzialmente in linea con il modello dipartimentale, così descritto nei suoi tratti caratterizzanti, nella parte in cui, individuate le dieci direzioni generali del ministero, definisce per macro-aree omogenee i rispettivi compiti.

Parimenti conforme al canone organizzativo prescelto risulta il disposto dell'articolo 1, comma 3 dello schema, che appunto stabilisce in via generale i compiti del capo del dipartimento ("svolge compiti di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento, cura i rapporti internazionali ed assicura l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero"), anche attraverso un espresso richiamo, in fine, alla previsione del citato articolo 5 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Tanto premesso la sezione, anche al fine di sollecitare sul punto le valutazioni dell'amministrazione referente, segnala l'esigenza di portare a completamento il disegno di riorganizzazione del ministero per dipartimenti adeguando in alcuni aspetti ai principi enunciati dal citato articolo 5 del decreto legislativo n. 300/1999 e dall'articolo 1 dello schema di regolamento anche le disposizioni del proposto regolamento che individuano puntualmente i compiti dei capi dei quattro dipartimenti previsti (artt. 3, comma 4; 4, comma 3; 5, comma 3 e 6, comma 3).

In particolare deve evidenziarsi che le disposizioni da ultimo richiamate attribuiscono ai capi dei dipartimenti anche numerose competenze in ordine alla diretta adozione di provvedimenti nelle aree di interesse, sottraendo tali funzioni alla titolarità dei direttori generali ed agli altri uffici.

Queste considerazioni assumono preminente rilievo con riguardo alle competenze in materia di sport, che sono attribuite, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, esclusivamente al capo del dipartimento per lo spettacolo e lo sport, mentre a nessuna delle due direzioni generali nelle quali si articola il dipartimento sono riconosciute funzioni in tale settore.

Tale struttura organizzativa, anche se resa più flessibile dalla previsione che alcune funzioni siano di norma delegate ai direttori generali competenti o ai direttori regionali (ad esempio nelle ipotesi di cui all'articolo 3, comma 5 e comma 6 dello schema di regolamento), dovrebbe essere ulteriormente armonizzata al descritto modello normativo di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 300 del 1999, attribuendo ai capi dei dipartimenti solo compiti coerenti con la loro posizione di coordinamento, direzione e controllo, avendo riguardo in particolare a quelli indicati al comma 5 del citato articolo 5 del d.lg. n. 300/99, e riservando in linea di principio solo ai direttori generali ed agli uffici di livello dirigenziali non

generale, centrali e periferici, la titolarità delle funzioni amministrative necessarie per l'attuazione dei programmi e delle direttive ricevuti.

Tale soluzione, riducendo i livelli decisionali, potrebbe, inoltre, favorire la semplificazione e la rapida conclusione di alcuni procedimenti, soprattutto nei casi nei quali è prevista l'osservanza di termini decadenziali.

Può farsi l'esempio del procedimento diretto all'esercizio della prelazione, da completarsi, ai sensi dell'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel termine di sessanta giorni dalla data di ricezione della relativa denuncia e per il quale lo schema di regolamento prevede una complessa distribuzione delle competenze articolata su diversi livelli (cfr. art. 3, comma 4, lettera h) ed art. 20, comma 4, lettera o)).

Sotto un diverso profilo, sempre nella prospettiva di un compiuto adeguamento al modello dipartimentale della struttura organizzativa del ministero, occorre verificare in che misura la necessaria attribuzione a ciascun dipartimento della organizzazione e gestione delle rispettive risorse strumentali, finanziarie ed umane, divisata dalla disciplina già illustrata, sia compatibile con la previsione dell'articolo 13 dello schema di regolamento in esame, che definisce in termini molto ampi le competenze della direzione generale per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione.

2.5. Alcuni chiarimenti si rendono necessari quanto all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, con riferimento soprattutto agli uffici periferici del ministero.

In particolare, viene in considerazione la disciplina introdotta dall'articolo 19 dello schema di regolamento che, dopo aver individuato alla lettera h) del primo comma, fra gli organi periferici del ministero, anche "i musei e gli altri istituti dotati di autonomia", prevede al successivo terzo comma che si possa provvedere, con i decreti ministeriali non aventi natura regolamentare di cui all'articolo 17, comma 4-bis, lettera e) della legge 23 agosto 1988, n. 400, "alla eventuale soppressione degli uffici di cui al comma 1, lettera h), già istituiti alla data di entrata in vigore del presente regolamento".

A tale riguardo si rende opportuna, in primo luogo, un'integrazione nel testo della disposizione da ultimo citata, dovendosi precisare che la possibilità di soppressione è esclusa con riferimento "agli istituti di cui agli articoli 12, 17, 23, 24, 27 e 29 del decreto del presidente della repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, nonché agli istituti di cui all'articolo 1 della legge 12 luglio 1999, n. 237".

Le norme relative a tali istituti sono, infatti, espressamente fatte salve dal disposto dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, come recentemente sostituito dall'articolo 4 del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, mentre il successivo terzo comma del citato articolo 6 prevede che tali istituti "possono essere riordinati", e quindi prefigura un semplice intervento di riordino dei medesimi, come tale incompatibile con l'opzione di radicale soppressione degli stessi.

In termini più generali la sezione ritiene di dover richiedere all'amministrazione referente chiarimenti circa l'effettivo ambito di applicazione dell'articolo 19, comma 3 del regolamento proposto, nella parte in cui consente la soppressione di istituti e altri musei dotati di autonomia (con esclusione, si intende, di quelli innanzi indicati).

In particolare, appare necessaria in via istruttoria una più precisa individuazione dei musei e degli istituti contemplati da tale previsione, specificandosi le norme o gli atti giuridici che li hanno rispettivamente istituiti e che hanno attribuito agli stessi forme di autonomia.

Tali elementi sono essenziali al fine di verificare se a tutti gli organismi in esame possa propriamente riconoscersi la natura giuridica di ufficio periferico, di livello dirigenziale non generale, del ministero per i Beni e le Attività culturali, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Sempre con riguardo alla disciplina degli uffici di cui all'articolo 19, comma 1, lettera h), dello schema di

regolamento in esame - musei e altri istituti dotati di autonomia - suscita perplessità la scelta di rimettere l'individuazione e l'organizzazione degli stessi, a mente del comma 4 dello stesso articolo, a "regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400".

Lo strumento normativo indicato per istituire e organizzare tali uffici risulta, infatti, diverso da quello previsto dal combinato disposto dell'articolo 8 e dell'articolo 11, comma 1 del citato decreto legislativo n. 368 del 1998, in quanto quest'ultima disposizione, per l'organizzazione, la disciplina degli uffici e la definizione delle dotazioni organiche del ministero, richiede l'adozione degli atti organizzativi indicati al comma 4-bis del citato articolo 17 della legge n. 400 del 1988 e non dei regolamenti di cui al comma 1.

L'attuale formulazione del comma 4 dell'articolo 19 dello schema di regolamento determina, inoltre, una disarmonia fra lo strumento giuridico da adottarsi per l'eventuale soppressione di tali uffici - che il comma 3, come già segnalato, individua in un decreto non avente natura regolamentare - e quello da utilizzarsi per istituire e organizzare tali uffici, che avrebbe, invece, natura regolamentare.

2.6. L'amministrazione referente vorrà, infine, valutare se, nella piena salvaguardia dei rispettivi ambiti di competenze, non ritenga utile la costituzione di eventuali luoghi istituzionali (conferenze, organismi o altre figure organizzative) volti a favorire - collateralmente rispetto all'azione dei direttori regionali prevista dall'articolo 20, comma 2, dello schema di regolamento - il raccordo ed il coordinamento fra l'azione dei diversi organi del ministero e quella delle autorità regionali e locali.

2.7. In relazione a tali premesse, al fine di rendere il prescritto parere, questa sezione ritiene necessaria l'acquisizione dei chiarimenti e degli elementi richiesti e fa riserva di procedere all'esame specifico dell'articolato, anche per quanto attiene ai rilievi redazionali, all'esito del disposto adempimento.

P.Q.M.

La sezione sospende l'emissione del parere in attesa dell'adempimento assegnato al ministero referente come in motivazione.