

Tribunale amministrativo regionale delle Marche, ordinanza 15 ottobre 2004, n. 136

(doi: 10.7390/20070)

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.

Tribunale amministrativo regionale delle Marche

Ordinanza 15 ottobre 2004, n. 136

Repubblica italiana

in nome del popolo italiano

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLE MARCHE

ha pronunciato la seguente

Ordinanza

sul ricorso n. 850 rg dell'anno 2004, proposto dall'associazione Italia Nostra Onlus, avente sede in Roma, in persona del presidente e legale rappresentante *pro-tempore* dr.ssa Antonietta Pasolini dall'Onda e dal Consiglio regionale Marche dell'associazione Italia Nostra, avente sede in Ancona, in persona del presidente e legale rappresentante in carica, dr.ssa Antonietta Pasolini dall'Onda, rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Pallottino ed elettivamente domiciliati in Ancona, alla via Piave n. 6/B presso lo studio dell'avv. Alberto Cucchieri;

contro

- il ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Ancona e legalmente domiciliato in Ancona, alla piazza Cavour n. 29, presso la sede dell'avvocatura medesima;
- la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, non costituita;
- il ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del ministro *pro-tempore*, non costituito;
- il ministero per la Funzione Pubblica, in persona del ministro *pro-tempore*, non costituito;
- la direzione regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici delle Marche, in persona del direttore *pro-tempore*, non costituita;
- l'arch. Mario Lolli Ghetti, non costituito;

e nei confronti

- dell'associazione Amici per Ancona, avente sede in Ancona, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dagli avv.ti Riccardo Stecconi e Maurizio Miranda, elettivamente domiciliata in Ancona, alla piazza Cavour n. 2, presso lo studio dei predetti difensori, interveniente *ad adiuvandum*;

per l'annullamento,

previa sospensione,

- del regolamento di organizzazione del ministero per i beni e le attività culturali, approvato con d.p.r. 8 giugno 2004, n. 173, quale pubblicato in G.U., supplemento ordinario n. 166 del 17.7.2004;

- di ogni altro atto precedente, contemporaneo e/o successivo comunque connesso, tra cui il decreto (di data ed estremi ignoti) di nomina del direttore regionale Beni Culturali per le Marche.

- Visto il ricorso, notificato in data 18.8.2004, con i relativi allegati;

- Visto l'atto di costituzione in giudizio del ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del ministro in carica;

- Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* dell'associazione Amici per Ancona, in persona del presidente in carica, notificato in data 23.8.2004;

- Vista la memoria prodotta dalla ricorrente associazione Italia Nostra in data 24.8.2004;

- Visti i documenti allegati alla memoria predetta;

- Visti i documenti esibiti alla camera di consiglio del 26.8.2004 dall'associazione ricorrente "Italia Nostra" e dall'associazione interveniente Amici per Ancona;

- Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del 26.8.2004, il cons. avv. Liana Tacchi;

Uditi l'avv. Giovanni Pallottino per la ricorrente associazione Italia Nostra, l'avv. distrettuale dello Stato Gabriele Moneta per il ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'avv. Riccardo Stecconi per l'interveniente associazione Amici per Ancona;

Vista l'ordinanza n. 452/2004 di questo Tribunale Amministrativo Regionale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato in data 18.8.2004 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al ministero per i Beni e le Attività Culturali, al ministero dell'Economia e delle Finanze ed al ministero per la Funzione Pubblica, l'associazione Italia Nostra Onlus ed il Consiglio regionale Marche della stessa associazione hanno chiesto al Tar delle Marche di annullare, previa sospensione cautelare:

1) il regolamento di organizzazione del ministero per i Beni e le Attività Culturali, approvato con d.p.r. 173/2004 (pubblicato in G.U. del 17.7.2004, n. 166 - suppl. ord.);

2) ogni altro atto precedente, contemporaneo e/o successivo comunque connesso, tra cui il decreto (di data ed estremi ignoti) di nomina del direttore regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici delle Marche.

Ha esposto in fatto l'associazione ricorrente che il ministero per i Beni e le Attività Culturali, istituito con decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, dopo la recente riforma decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 con relativo regolamento decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2000, n. 441), è stato

nuovamente riformato radicalmente, in base alla legge delega del 6 luglio 2002, n. 137, dal relativo decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3 parzialmente attuativo della delega, nonché dal più recente regolamento, approvato con d.p.r. 173/2004, con il quale si è data più organica esecuzione della legge delega stessa, non esaustivamente attuativa con il citato d.lg. 3/2004

La nuova riforma, proseguono i ricorrenti, si articola in quattro dipartimenti, dieci direzioni generali centrali e 17 direzioni regionali sostitutive delle Soprintendenze regionali. Le Soprintendenze locali o di settore resterebbero sostanzialmente marginalizzate nell'esercizio dei poteri di tutela, nonostante che l'oculato esercizio di essi avesse dato, nel passato, rilevante beneficio alla salvaguardia del patrimonio culturale italiano, notoriamente di rilievo ed interesse mondiale.

Con il regolamento in oggetto, il ministro per i Beni e le Attività Culturali avrebbe avviato un ampio avvicendamento tra dirigenti, dal quale sarebbe sortito l'effetto dell'esautoramento, senz'altro incarico, di cinque soprintendenti regionali, tra i quali quelli più efficienti nella tutela dei beni culturali (e tra i quali rientrerebbe il Soprintendente regionale delle Marche).

Precisano ancora i ricorrenti, che la riforma era entrata in vigore il 2.8.2004 e che, in attuazione del regolamento, il ministro aveva proceduto alle nomine dei nuovi direttori.

L'associazione Italia Nostra espone di aver approfonditamente discusso ed illustrato gli aspetti critici della riforma, nel numero di giugno 2004 della propria rivista "Il Soprintendente dimezzato", della quale produce copia, facendo rinvio all'ampio dibattito ivi registrato.

In punto di diritto, la ricorrente ha premesso di avere piena legittimazione alla proposizione del gravame, in quanto associazione senza scopo di lucro (riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica 22 agosto 1958, n. 1111), avente ad oggetto statutario la salvaguardia e la valorizzazione dei beni di valore storico, artistico e naturalistico, con particolare riferimento ai beni culturali ed al patrimonio dell'arte, e, soprattutto, in quanto associazione di protezione ambientale individuata con d.m. del 20.2.1987; ed, in tale veste, titolata a difendere l'ambiente ed i beni culturali anche laddove - come nella fattispecie - la loro offesa avvenisse attraverso strumenti di organizzazione della Pa preposta proprio a detti scopi, ritenuti inappropriati, e perciò legittimata a denunciare i gravi vizi inficianti gli atti organizzativi impugnati con l'attuale ricorso.

A sostegno del gravame sono dedotti i seguenti motivi:

l) Violazione dei principi fondamentali di buon andamento, economicità ed efficienza dell'attività della Pa di cui all'art. 97 della Costituzione, all'art.1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ed al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Violazione della *ratio* e dei principi contenuti negli artt. 1 e 10 della legge delega 137/2002,

Eccesso di potere per sviamento.

1. La l. 137/2002, di delega al governo per la riforma organizzativa del ministero per i Beni e le Attività Culturali (artt. 1 e 10) ha stabilito che i provvedimenti di attuazione della delega si attenessero ai principi e criteri attuativi indicati nell'art. 12 della legge delega 15 marzo 1997, n. 59 (e successive modificazioni ed integrazioni). Tale art. 12 richiama i principi generali di buon andamento dell'attività della Pa e di economicità ed efficienza dell'attività stessa, fissati nell'art. 97 della Costituzione e nell'art. 1 della legge fondamentale dell'attività amministrativa 241/1990 ed i principi fissati nelle disposizioni del 3 febbraio 1993, n. 29 come trasfuso nel d.lg. 165/2001 (norme generali sull'ordinamento del lavoro nelle Pa), disposizioni che costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (art. 1, 3° comma del d.lg. 165/2001). Secondo le disposizioni del d.lg. 165/2001, dunque:

- l'organizzazione degli uffici ed i rapporti di lavoro debbono accrescere l'efficienza delle amministrazioni dello Stato (art. 1, comma primo, lettera a) ed assicurare la funzionalità rispetto ai compiti ed ai programmi di attività nel perseguimento dell'efficienza, efficacia ed economicità [art. 2, comma primo,

lettera a];

- nell'assumere determinazioni organizzative la Pa deve attuare tali principi [art. 5, 1° comma];

- per il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, si deve tener conto delle attitudini e capacità professionali del singolo dirigente valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti (art. 19, comma primo);

- gli incarichi a tempo determinato vanno affidati a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale (art. 19, comma sesto).

L'art. 10 della legge delega, in particolare, ha imposto che il riassetto organizzativo del ministero per i Beni e le Attività Culturali si debba attenere anche ai principi e criteri direttivi di "... miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l'ottimizzazione delle risorse assegnate ... (anche umane)", ecc..

La relativa funzione delegata si sarebbe concretizzata, secondo i ricorrenti, con l'emanazione del regolamento oggi impugnato, e che sarebbe illegittimo poiché non si sarebbe attenuto ai suddetti principi generali e speciali dell'attività amministrativa ed avrebbe anzi attuato principi contrari a quelli voluti dalla legge delega, perseguendo surrettiziamente il fine di determinare un indebolimento della tutela dei beni culturali, così realizzando un attacco strategico al patrimonio culturale e paesaggistico nazionale.

L'odierno regolamento, sostengono ancora i ricorrenti, comporterebbe una drastica limitazione e riduzione dell'autonomia nella potestà amministrativa e tecnico-scientifica non solo dei dirigenti, ma anche, di riflesso, di tutte le strutture ad essi sottordinate, così finendo per svuotare le funzioni tecnico-scientifiche precipue dei Sopsrintendenti territoriali.

A ciò aggiungasi il fatto che il regolamento, con l'aver fatto scomparire ogni mansione della qualifica tecnico-scientifica inerente ai ruoli (alla carica di direttori regionali si perviene anche dalla carriera amministrativa o da altra carriera, anziché da quella scientifica), aprirebbe indiscriminatamente la strada a managers amministrativi e politici che, privi di reali conoscenze dell'arte o dell'archeologia, ecc. verrebbero, pur ciononostante, abilitati a prendere decisioni vitali per il patrimonio culturale nazionale.

In sostanza, attraverso l'allentamento della presa sul territorio e del valore della ricerca a vantaggio di una visione verticistica e burocratica dell'organizzazione della Pa ed allontanando i Sopsrintendenti territoriali dal momento decisionale, si sarebbe operata una defunzionalizzazione dell'amministrazione stessa (già devitalizzata, peraltro, dalla costante diminuzione del numero dei funzionari tecnici a causa del blocco dei concorsi e della drastica decurtazione dei finanziamenti per le spese ordinarie di funzionamento).

Ciò renderebbe, in particolare, pienamente attuale un destino di marginalizzazione e mortificazione, riservato al ruolo delle Sopsrintendenze territoriali.

Si osserva anche che il regolamento, nell'attribuire alle direzioni regionali molte delle prerogative già delle Sopsrintendenze territoriali (come, significativamente, per gli appalti), manifesterebbe la concezione di un disegno che, proprio considerando la competenza scientifica un intralcio alla tutela dei beni culturali invece che una peculiare risorsa del settore, verrebbe a privilegiare un'organizzazione burocratica finalizzata ad attuare una politica troppo marcatamente economicistica dei beni culturali.

Per giunta, il sistema burocratico organizzato a piramide finirebbe per ostacolare le procedure.

Per quanto detto perciò, la riforma del ministero per i Beni e le Attività Culturali, attraverso il regolamento organizzativo così come configurato e qui impugnato, rappresenterebbe non tanto un mezzo di riforma a miglioramento del funzionamento del ministero stesso, ma un'opportunità per conseguire fini del tutto diversi da quelli originariamente fissati ed, in particolare, quello di provocare una caduta verticale dei principi di buona amministrazione e di efficienza dell'attività amministrativa, puntando alla soggiacenza della dirigenza alla classe politica.

Ciò sarebbe tanto vero che, in attuazione del regolamento, sarebbero stati immediatamente rimossi, senz'altro incarico, ben cinque dei 17 Sopsrintendenti regionali, nonostante si trattasse di elementi commendevolmente impegnati nella difesa degli interessi nazionali di loro competenza (tra i quali, esemplarmente, il Sopsrintendente regionale delle Marche).

Per raggiungere lo scopo non dichiarato della riforma, di cui il regolamento qui impugnato sarebbe atto fondamentale, consistente nel sottomettere le decisioni di merito a pressioni ed interessi esterni ed estranei alla materia di pubblico interesse, di volta in volta tutelata, e poter giungere a condizionare pesantemente le scelte e le determinazioni della dirigenza, ai nuovi incarichi si sarebbe accompagnata una risoluzione anticipata dei contratti in essere con i dirigenti in servizio.

I nuovi contratti, per i dirigenti confermati o trasferiti di sede o promossi alla qualifica di Dirigente generale, sarebbero inoltre di durata limitatissima.

Se si sommano, pertanto, alla minima durata dei contratti la fragilità e la caducità della cariche (come è dimostrato dalle cinque rimozioni senza altro incarico, che hanno investito quasi un terzo dei sopsrintendenti regionali), si evidenzerebbe appieno lo stato di inefficienza nel quale, per effetto di questa riforma, si trova oggi costretta la dirigenza.

Peraltro, l'esigenza primaria di assicurare la massima efficienza dell'attività della Pa ed il principio di garanzia di continuità dell'azione amministrativa richiederebbero la massima stabilità delle cariche in corso, specie in contemporanea con la riforma organizzativa oggetto del regolamento qui impugnato, considerando pure che questa segue di pochi anni l'altra recente riforma (decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, attuato con il regolamento approvato con d.p.r. 441/00), dopo innumerevoli e continui avvicendamenti nella dirigenza del settore, a ricostruzione post-sismica ancora in corso. Impropria è l'istantanea sommatoria della riforma di riorganizzazione dell'Amministrazione con quella che prevede la rotazione e l'avvicendamento delle cariche.

Ma non sono certo questi gli obiettivi fissati e stabiliti con la legge delega, né questi sono i principi ai quali il regolamento si sarebbe dovuto adeguare.

La *ratio* della legge delega era tutta nel risultato di una maggiore efficienza dell'organizzazione rispetto alla precedente, ratio che invece qui risulta tradita.

In estrema sintesi, si palesa un uso strumentale della riforma attuata mediante il regolamento qui impugnato.

Dunque risulta evidente come il regolamento stesso abbia travisato e sviato gli obiettivi della riforma e violato i dettati della legge delega.

2. Peraltro il regolamento approvato con d.p.r. 173/2004 - finendo per assumere realmente i contenuti richiesti dalla legge di delega, ma che il d.lg. 3/04 non si è dato - determina un'indebita sottrazione della riforma stessa al controllo del Parlamento, in quanto sottrae l'attuazione della legge delega alla verifica obbligatoria da parte della commissione parlamentare statuita dall'art. 5 della l. 59/1997.

Si sostiene, inoltre, che la vera e propria attuazione della legge delega, operata con detto regolamento, sarebbe intervenuta solo alla data della emissione di tale atto, e cioè in data 16.6.2004, quindi ben oltre il termine di 18 mesi stabilito dalla legge stessa di delega.

Essendosi perciò determinata una complessa concatenazione di atti con l'obiettivo ed il risultato principale di eludere il controllo del parlamento, sarebbero stati violati finanche i contenuti ed i limiti definiti dalla legge di delega.

Di conseguenza, si solleva eccezione di incostituzionalità del complesso normativo attuativo della l. 137/2002 (d.lg. 3/2004 e d.p.r. 173/2004), per violazione degli artt. 70, 76 e 77, comma 1° della Costituzione.

II) Illegittimità derivata.

Poiché il decreto di nomina del direttore regionale Marche ha come presupposto di validità ed efficacia il regolamento sopra impugnato, l'illegittimità di questo si riverbererebbe con effetto viziante - e sulla base degli stessi vizi che inficiano il regolamento - sul consequenziale decreto di nomina.

III) Domanda cautelare.

Essendo evidente il *fumus boni juris*, quale si rileva dai motivi di ricorso, sussisterebbe un correlativo *periculum in mora* consistente nel rischio di danno grave ed irreparabile nella tutela e nella salvaguardia dei beni culturali e del paesaggio, per il che l'associazione Italia Nostra, reclamando l'annullamento degli atti impugnati, chiede altresì la previa rimessione alla Corte Costituzionale della questione come sopra sollevata.

- Nella memoria prodotta il 24.8.2004 la stessa associazione ha ulteriormente focalizzato e sviluppato le ragioni per le quali le norme contenute nel d.lg. 3/2004 non si sottrarrebbero al sospetto di palese incostituzionalità, in particolare laddove esse, attribuendo al governo lo speciale potere regolamentare di cui all'art. 17, comma 4°-bis della l. 300/1988 [art. 1, comma quarto ed art. 4 del d.lg. 3/2004] avrebbero violato i limiti sanciti nella legge delega 137/2002, così ponendosi in contrasto con gli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione. Donde la radicale illegittimità dell'impugnato regolamento.

- Con atto notificato il 23.8 e depositato il 24.8.2004 l'associazione Amici per Ancona ha spiegato intervento *ad adiuvandum*, associandosi ai motivi dedotti ed alle richieste formulate dalla ricorrente.

- Il ministero per i Beni e le Attività Culturali si è costituito con memoria prodotta il 25.8.2004.

Con essa ha eccepito preliminarmente l'incompetenza territoriale del Tar. delle Marche alla cognizione del ricorso, la quale, avendo esso per oggetto l'impugnativa di un regolamento efficace su tutto il territorio nazionale, spetterebbe al Tar del Lazio; mentre, nel merito, ha sostenuto la validità e la bontà del riassetto organizzativo operato col d.lg. 3 del 2004 e col regolamento di cui al d.p.r. 173/2004.

- Alla camera di consiglio del 26 agosto 2004, fissata per la trattazione dell'istanza di sospensione cautelare, i difensori della associazione ricorrente, di quella interveniente e dell'Amministrazione hanno spiegato compiutamente le proprie tesi, insistendo nelle rispettive conclusioni, così come in atti precisate.

- Indi l'istanza stessa è stata trattenuta per la deliberazione.

DIRITTO

I).1. Ai fini di qualsiasi decisione sul ricorso, e quindi anche sulla domanda di sospensiva, appare indispensabile affrontare il profilo - logicamente preliminare ad ogni altro prospettato - della legittimità costituzionale della fonte legislativa che ha abilitato all'emanazione dell'impugnato regolamento di riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività Culturali e sulla quale si sono fondati i poteri regolamentari esercitati dal governo ed il conseguente provvedimento attuativo di nomina del dirigente dell'area Marche, anch'esso impugnato.

Ed infatti dall'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d. 3/2004 (riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività Culturali, ai sensi dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137), modificativo-sostitutivo dell'art. 54 del d.lg. 300/1999, dell'art. 4, modificativo-sostitutivo dell'art. 6 del d.lg. 368/1998 e dell'art. 5, modificativo-sostitutivo dell'art. 7 del d.lg. 368/1998, deriverebbero, con effetto assorbente e pregiudiziale rispetto ad ogni altro motivo di censura prospettato dall'associazione ricorrente, l'illegittimità e l'annullamento *in toto* degli atti impugnati.

Per quanto poi concerne la non manifesta infondatezza dell'eccezione prospettata dalla ricorrente, può ritenersi conferente, a tale fine, il contrasto segnalato tra le norme recate dal d.lg. 3/2004 e gli artt. 70, 76, 77, 1° comma Cost., in riferimento al vizio relativo all'eccesso di delega legislativa.

2. Per altro verso, non può trascurarsi un ulteriore, decisivo profilo, col primo convergente, atto a determinare l'assoluta pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale della normativa introdotta dal d.lg. 3/2004 nel suo complesso.

Gran parte delle doglianze avverso l'ordinamento centrale e periferico del ministero per i Beni e le Attività Culturali, così come riformato con l'impugnato regolamento di cui al d.p.r. 173/2004, si impernano, infatti, sull'asserito contrasto diretto di tale corpo normativo regolamentare con i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla legge delega 137/2002 agli artt. 1 e 10.

Principi e criteri che erano indirizzati al governo in quanto legislatore delegato, perché li attuasse attraverso la stesura delle leggi delegate, dirette a correggere o modificare la razionalizzazione dell'ordinamento degli apparati ministeriali (tale la delega conferita dall'art. 1 della l. 137/2002 che, per i principi e criteri direttivi cui uniformarsi, rinviava a quelli già indicati in particolare dall'art. 12 della l. 59/1997) e, più particolarmente, rivolte a definire il "riassetto" in materia di beni culturali ed ambientali (tale la delega recata dall'art. 10 della l. 137/2002, che enunciava quali principi e criteri direttivi specifici, quelli indicati al comma secondo, lettere a), b) c) e d) dell'art. 10 sopra citato).

Rispetto al contenuto normativo di tali leggi delegate, eventuali regolamenti di organizzazione (eventuali perché non previsti in alcun modo nella legge delega fonte 137/2002), non avrebbero potuto e dovuto fornire null'altro che una coerente disciplina di dettaglio.

Senonché il d.lg. 3/2004, recante la "riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività Culturali ai sensi dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137", si presenta come testo normativo privo di reali contenuti prescrittivi, e perciò significativamente inidoneo a delineare la configurazione ed il funzionamento dell'apparato nei suoi plessi essenziali secondo il disegno riformistico impostato dal legislatore.

A tale contenuta ossatura normativa del d.lg. 3/2004 il legislatore delegato ha supplito rinviando a regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 4° bis della legge 23 agosto 1988, n. 400, l'individuazione e l'ordinamento degli uffici del ministero (artt. 1 e 4) e le attribuzioni delle direzioni regionali (art. 5) e delle altre strutture dirigenziali periferiche (art. 5).

Si consideri al riguardo che, anche indipendentemente dalle questioni di costituzionalità afferenti l'aver demandato a norme regolamentari, emanande ex art. 17, comma 4°-bis della l. 400/1988 (inserito dall'art. 13 della l. 59/1997), la potestà di determinare l'organizzazione e la disciplina degli uffici di un ministero, concreterebbe, di per sé, un preminente ed assorbente sospetto di incostituzionalità del d.lg. 3/2004 *in toto*, sia per la carenza di sostanziali elementi normativi riguardanti la materia oggetto della delega, sia per l'inoperatività dei principi e criteri direttivi di cui gli elementi normativi avrebbero dovuto essere espressione.

In effetti, dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 1 della l. 137/2002 (per non dire di quelli ulteriori enunciati dall'art. 10, peraltro non richiamato né nell'intitolazione del d.lg. 3/2004, né nel suo preambolo), non è dato rinvenire traccia nelle elementari linee organizzative tracciate dal decreto delegato in parola; sì che il sostanziale spazio vuoto venutosi a determinare, è stato poi colmato dall'impugnato decreto presidenziale.

Tale decreto sarebbe invero doppiamente illegittimo: perché - come sostenuto nelle doglianze articolate col primo motivo di ricorso - conterrebbe disposizioni contrarie ai principi e criteri informativi posti con la legge delega 137/2002; ma, ancor prima, perché invasivo dei poteri spettanti al (solo) legislatore delegato e da questo indebitamente abdicati in favore di una sede normativa di carattere e forma amministrativa, che trova il proprio presupposto proprio in quel decreto legislativo che avrebbe invece dovuto realizzare - con atto avente forza di legge - i contenuti della delega.

E' dunque evidente che anche il complesso delle censure prospettate avverso le norme regolamentari per violazione della l. 137/2002 (e dei principi fondamentali di altre leggi dello Stato che la legge in parola richiama) spostano preliminarmente e necessariamente l'indagine sul contenuto effettivo della legge

delegata e sui vuoti normativi in essa riscontrabili in relazione alla disciplina impartita con la legge di delega.

II) Per più agevolmente focalizzare le questioni di costituzionalità riguardanti le norme del d.lg. 8.1.2004, n. 3 sembra opportuno premettere una sintetica ricognizione delle normative implicate, facendo specifico richiamo alle seguenti fonti:

A) alla c.d. delegificazione della disciplina di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, introdotta dall'art. 13 della l. 59/1997 (delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e attuata dall'art. 4 del d.lg. 300/199 (Riforma dell'organizzazione del governo a norma dell'art. 11 della l. 59/1997), nonché, per quanto riguarda ministero per i Beni e le Attività Culturali, dall'art. 11 del d.lg. 368/1998 (Istituzione del ministero per i Beni e le Attività Culturali, a norma dell'art. 11 della l. 59/1997).

B) al riassetto organizzativo che ha investito il ministero per i Beni e le Attività Culturali e Ambientali a seguito della legge delega di riforma della Pa con l. 59/1997 e dei conseguenti, susseguiti, decreti legislativi attuativi e relativo regolamento di organizzazione: dapprima il d.lg. 368/1998 (Istituzione del ministero per i Beni e le Attività Culturali); quindi il d.lg. 300/199 (Riforma dell'organizzazione del governo), con gli articoli 52, 53 e 54; da ultimo il d.p.r. 441/2000 (Regolamento recante norme di organizzazione del ministero per i Beni e le Attività Culturali).

A).1. L'art. 13, comma primo della l. 59/1997 ha incisivamente innovato la disciplina generale dei regolamenti governativi quale delineata nell'art. 17 della l. 400/1988, mediante l'aggiunta all'art.17 medesimo del comma 4°-bis.

Tale disposizione ha previsto che "l'organizzazione e la disciplina" degli uffici dei ministeri siano determinate con regolamenti emanati ai sensi del comma 2° (cioè con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, trattandosi di materie non coperte dalla riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione e per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinino le norme generali regolatrici della materia e dispongano l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari: vedi il 2° comma dell'art. 17 della l. 400/1988), 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 d.lg. 29/1993 e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei criteri che seguono:

a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i ministri e 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;

e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

Sempre l'art. 13 della l. 59/1997 ha previsto, al comma 2°, che le Commissioni parlamentari competenti per materia siano chiamate ad esprimere il loro parere sugli schemi di regolamento in parola; ed, al comma 3°, che i regolamenti stessi sostituiscano, per i soli ministeri, i decreti di cui all'art. 6, commi 1° e 2° del d.lg. 29/1993 come sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546.

2. Sulla base dell'art. 13 contenuto nella legge delega 59/1997, d.lg. 300/1999 (Riforma dell'organizzazione del governo a norma dell'articolo 11 della l. 59/59), all'articolo 4, ha dato corpo al potere regolamentare di autorganizzazione dei ministeri disponendo che, con i regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis della l. 400/1988 fossero stabiliti "l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti... e la definizione dei rispettivi compiti".

Per il ministero per i Beni e le Attività Culturali, il già emanato d.lg. 368/1998 aveva previsto, all'articolo 11, che l'organizzazione, la disciplina degli uffici e le dotazioni organiche del ministero medesimo fossero stabilite ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis della l. 400/1988.

3. Da quanto sopra emergeva che lo specifico potere governativo di autorganizzazione delle strutture dei ministeri attraverso la normativa regolamentare indicata e disciplinata dall'art. 17, comma 4-bis della l. 400/1988 rinveniva la sua originaria matrice e traeva, in quell'epoca ed in quel contesto, la sua legittimità dalla fonte legislativa di grado primario costituita dall'art. 13 della l. 59/1997.

L'ampio potere organizzatorio attribuito al governo attraverso l'adozione dei regolamenti in parola traeva infatti la sua causa legittimamente ed incontrava, al tempo stesso, i suoi limiti, nella legge di delegazione del 1997, ormai completamente esaurita, epperò nell'oggetto e nei criteri e principi direttivi da questa imposti al legislatore delegato.

B) Quanto al ministero per i Beni e le Attività Culturali, si osserva sinteticamente quanto segue:

1. Esso era stato istituito [in attuazione della delega generale conferita dall'art. 11, comma 1°, lettera a) della l. 59/1997, con la quale si autorizzava il governo a "razionalizzare" l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri con il d.lg. 368/1998.

In particolare, il d.lg. 368/1998, avendo devoluto al nuovo ministero per i Beni e le Attività Culturali le attribuzioni già spettanti al ministero per i Beni e le Attività Culturali ed Ambientali ed avendogli conferito altresì quelle in materia di spettacolo, sport ed impiantistica sportiva già di pertinenza del relativo dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché altre connesse (art. 2), ne aveva così definito la struttura e l'ordinamento fondamentale:

- l'articolo 5 prevedeva la figura e definiva le funzioni del segretario generale;

- l'articolo 6 delineava sommariamente l'organizzazione del ministero, sia a livello centrale (venivano specificati i settori), sia a livello periferico (venivano previste le Soprintendenze regionali e venivano confermate le Soprintendenze territoriali di settore ex art. 30, comma 1°, lettere a, b, c, d del d.p.r. 805/1975);

- l'articolo 7 istituiva la figura del Soprintendente regionale per i Beni Culturali ed Ambientali, definendone la posizione di coordinamento con le Soprintendenze territoriali di settore ed indicandone specificamente compiti e poteri;

- l'articolo 8 prevedeva la possibile trasformazione delle Soprintendenze territoriali di settore in Soprintendenze autonome qualora avessero competenza su complessi di beni distinti da eccezionale valore;

- l'articolo 11 rinvitava ai regolamenti da emanarsi ex art. 17, comma 4-bis della l. 400/1998 gli altri aspetti concernenti l'organizzazione, la disciplina degli uffici e la dotazione organica del ministero.

2. Le attribuzioni, le aree funzionali di intervento e l'ordinamento del ministero erano poi stati ridefiniti, ritoccati ed, in parte, modificati ad opera del d.lg. 300/1999, di riforma complessiva dell'organizzazione del governo ex art. 11 della l. 59/1997 (articoli 52, 53 e 54 del decreto in questione).

A tal proposito si segnala l'ulteriore specificazione della natura e dei compiti delle Soprintendenze regionali apportata dall'art. 54, 3° comma, modificativo dell'art. 7 del d.lg. 368/1998.

3. La normativa di dettaglio e, comunque, quella non risultante dai predetti d.lg. 368/1998 e 300/1999 in ordine alla organizzazione del ministero, era stata infine impartita col regolamento di cui al d.p.r. 441/2000, emanato ai sensi dell'art. 17, comma 4°-bis della l. 400/1988.

III) Tanto premesso, la già segnalata non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale relative alle norme del d.lg. 3/2004 va ribadita sotto i seguenti molteplici aspetti, anche autonomamente concorrenti.

1. Sia dall'intitolazione che dalle premesse sembra evincersi che il d.lg. 3/2004 è stato emanato ai sensi dell'art. 1 della l. 137/2002 (che aveva delegato il governo ad adottare uno o più decreti legislativi "correttivi o modificativi" di decreti legislativi già emanati ai sensi dell'articolo 11, comma 1°, lettere a), b), c) e d) della l. 59/1997 e successive modificazioni); e non ai sensi dell'art. 10, comma 1°, lettera a) della stessa l. 137/2002 (che, per quanto concerne il ministero per i Beni e le Attività Culturali, in particolare, aveva autorizzato il governo ad emanare uno o più decreti legislativi "per il riassetto" in materia di beni culturali ed ambientali).

Il legislatore delegato ha chiaramente inteso esercitare unicamente la delega generale conferita dall'art. 1 della l. 137/2002 e non quella specifica sui beni culturali ed ambientali (coinvolgente anche profili organizzativi), conferita con l'art. 10 della stessa l. 137/2002. Il decreto legislativo n. 3/2004 quindi doveva conformarsi ai principi e criteri direttivi indicati, all'art. 1, comma 2°, della l. 137/2002, con rinvio *per relationem* a quelli stabiliti negli artt. 12, 14, 17 e 18 della l. 59/1997 (sul punto, vedi *infra*).

D'altro canto il governo, adottando il d.lg. 3/2004 in parola, non ha neppure seguito i principi ed i criteri della diversa ed autonoma specifica delega di cui all'art. 10, comma 1°, lettera a) della l. 137/2002, neppure menzionato (principi e criteri direttivi enunciati al comma 2°, lettere a), b), c) e d) dell'art. 10).

2. In quanto (sicuramente) adottato sulla scorta della delega accordata ai sensi dell'articolo 1, comma 1° della l. 137/2002, il d.lg. 3/2004 avrebbe dovuto contenere un corpo di disposizioni normative finalizzate a riqualificare l'organizzazione del ministero per i Beni e le Attività Culturali e coerentemente improntate ai "principi e criteri direttivi indicati negli articoli 12, 14, 17 e 18 della l. 59/1997 e successive modificazioni" (così l'art. 1, comma 2° della l. 137/2002).

Infatti, l'art. 1, comma 1° in parola aveva autorizzato il governo ad emanare, entro diciotto mesi, uno o più decreti legislativi "correttivi o modificativi" di decreti legislativi già emanati ai sensi dell'art. 11, comma 1°, lettera a) della l. 59/1997 cioè - in buona sostanza e per quello che qui interessa - decreti legislativi diretti a (ulteriormente) "razionalizzare" l'ordinamento del ministero, vincolando tale attività di migliore razionalizzazione dell'ordinamento del ministero al rispetto dei principi e dei criteri già espressi negli artt. 12, 14, 17 e 18 della l. 59/1997 (e successive modificazioni).

Ora, l'art. 12 della l. 59/1997 - che è quello che qui specificamente rileva (gli artt. 14, 17 e 18 si riferiscono al riordino di apparati diversi dai ministeri) - affermava che, nei decreti legislativi diretti al riordino dei ministeri, il governo avrebbe dovuto attenersi ai principi generali desumibili dalla legge 23.8.1988, n. 400 (disciplina dell'attività di governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), nonché dalla l. 241/1990 (nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dal d.lg. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni [Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pa]; ed enunciava tutta una complessa serie di specifiche prescrizioni le quali pure, oltre che i principi ricavabili dalle leggi suddette, avrebbero dovuto orientare il legislatore delegato nella stesura della normativa di riorganizzazione degli apparati ministeriali centrali e periferici [prescrizioni enunciate nelle lettere da a) a t) dell'art. 12 e che qui si intendono per riprodotte].

Ebbene, nella riscrittura dell'ordinamento del ministero per i Beni e le Attività Culturali operata col d.lg.

3/2004 - riscrittura la quale, perché potesse essere data attuazione a tutti tali principi e criteri o, anche, solo ad alcuni di essi, avrebbe dovuto dar luogo ad un corpo normativo complesso ed articolato - non si rinviene pressoché traccia dei principi medesimi.

Come già sopra si è avuto modo di rilevare, il testo della normativa delegata risulta sostanzialmente insufficiente.

Ciò comprova che il governo non ha concretamente esercitato i poteri conferitigli con la legge di delega, sostanzialmente rinunciando a disciplinare pienamente la materia oggetto del conferimento e così contravvenendo ai principi ed ai criteri direttivi che la stessa legge gli imponeva di trasfondere nelle norme da adottare e da realizzare con atto avente forza e valore di legge.

3. Che la delega sia stata esercitata in modo troppo limitato ed insufficiente e, quindi, senza dare ad essa attuazione, né per quanto riguarda l'oggetto, né per quanto riguarda i principi e i criteri da seguire, si spiega - come sopra pure anticipato - col fatto che il legislatore delegato ha in gran parte traslato su atti regolamentari la disciplina dell'organizzazione del ministero per ciò che riguarda l'ordinamento degli uffici ed i poteri dei diversi organi.

Si considerino, in proposito, le seguenti norme del d.lg. 3/2004.

- L'articolo 1.

Esso si intitola "modifiche all'art. 54 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300" e riscrive completamente l'art. 54 del d.lg. n. 300/1999 [il quale - come sopra ricordato -, al comma primo, prevedeva l'articolazione del ministero in non più di dieci direzioni generali ed, ai commi secondo e terzo, disciplinava la struttura periferica del ministero prevedendo le Soprintendenze regionali per i beni culturali e ambientali e le Soprintendenze territoriali di settore e stabilendo espressamente le attribuzioni ed i poteri precipui dei soprintendenti regionali].

Il comma primo del novellato art. 54 stabilisce adesso che "il ministero si articola in quattro dipartimenti, in dieci uffici dirigenziali generali, costituiti dalle dieci unità in cui si articolano i dipartimenti (sic), nonché in due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del ministro".

Il comma secondo dello stesso prevede che i dipartimenti esercitino le proprie funzioni nell'ambito delle seguenti aree funzionali: a) beni culturali e paesaggistici; b) beni archivistici e librari; c) ricerca, innovazione e organizzazione; d) spettacolo e sport.

Il comma terzo si limita ad affermare che "Il ministero si articola, altresì, in diciassette uffici dirigenziali generali, costituiti dalle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, e negli altri uffici dirigenziali".

Il comma quarto stabilisce che "L'individuazione e l'ordinamento degli uffici del ministero sono stabiliti ai sensi dell'articolo 4" (si intende: l'art. 4 del d.lg. 300/1999, a mente del quale: "L'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti ... e la definizione dei rispettivi compiti, sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis della l. 400/1988").

Sicché, in conclusione, a parte quanto scheletricamente e sinteticamente enunciato ai commi primo, secondo e terzo in ordine alla struttura organica portante dell'amministrazione, tutto ciò che, per il resto, riguarda l'organizzazione (individuazione di tutti gli altri uffici, loro dislocazione ed articolazione, ecc.) e l'intera disciplina concernente il loro ordinamento, viene demandata ai citati regolamenti governativi di organizzazione di cui all'art. 17, comma 4-bis della l. 400/1988 (ovvero, anche, agli speciali decreti ministeriali ex lettera e) del comma 4-bis dell'art. 17 citato).

Si consideri inoltre il disposto dell'art. 4 del decreto legislativo in esame ed intitolato "Organizzazione del ministero".

Si osserva al riguardo che l'organizzazione del ministero è oggi quella che risulta da quanto sopra detto nell'esegesi dell'art. 1.

Essa, eccettuate le linee di fondo definite ai primi tre commi dell'art. 1 e fatto salvo quanto disposto ai commi 2° e 3° del richiamato art. 6 del d.lg. n. 368/1998 (il comma 2° concerne l'Archivio centrale dello Stato e la Biblioteca nazionale Vittorio Emanuele II; ed il comma 3° contempla l'istituzione, presso il ministero, dell'Istituto centrale per gli archivi, la cui organizzazione e le cui funzioni vengono peraltro affidati all'emanazione di regolamenti], viene riservata, si ripete, all'esercizio del potere regolamentare ex art. 17, comma 4-bis della l. 400/1988.

Non tragga in inganno il concatenamento dei rinvii e subrinvii.

Il 1° comma dell'art. 4 stabilisce che:

"L'articolo 6 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 e successive modificazioni è sostituito dal seguente:

"Art. 6 (*Organizzazione del ministero*). - 1. L'organizzazione del ministero è stabilita ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni.

2. (*omissis*).

3. (*omissis*).

Si rammenta che l'art. 6 del d.lg. n. 368/1998 era la norma che, a seguito dell'istituzione del ministero per i Beni e le Attività Culturali e nel primo riassetto del ministero stesso, ne aveva dettato l'organizzazione. Il comma primo di detto art. 6 aveva disposto che il ministero era organizzato secondo i principi di distinzione fra direzione politica e gestione amministrativa, di decentramento ed autonomia delle strutture, di efficienza e di semplificazione delle procedure. Il secondo comma aveva previsto l'articolazione del ministero in non più di dieci uffici dirigenziali generali, aveva specificato esattamente i settori (beni archeologici, ecc. ecc.) su cui detti uffici dirigenziali generali avevano competenza ed aveva previsto l'articolazione su base territoriale del ministero in Soprintendenze regionali ed in Soprintendenze territoriali di settore ex art. 30, comma 1°, lettere a), b), c) e d) del d.p.r. 805/1975.

Ebbene, tale organizzazione del ministero per i Beni e le Attività Culturali, come risultante dall'art. 6 del d.lg. 368/1998, viene cancellata e sostituita da quella risultante dall'art. 54 del d.lg. 300/1999 "e successive modificazioni".

Ma l'art. 54 del d.lg. 300/1999, così come risultante dalle successive modificazioni, è esattamente quello riscritto ed inserito nel precedente art. 1 dello stesso d.lg. 3/2004; ergo, l'organizzazione del ministero è quella scheletricamente definita ai commi 1°, 2° e 3° dell'art. 54 "sostituito", mentre, per l'individuazione e l'ordinamento degli uffici del ministero, si provvederà con norme regolamentari da emanarsi ex art. 17, comma 4-bis della l. 400/1988 (art. 54, 4° comma risultante dal testo così come modificato dall'art. 1 del d.lg. 3/2004).

Venendo adesso all'esame dell'art. 5 del d.lg., intitolato "direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici", si rileva che esso dispone che l'art. 7 del d.lg. 368/1998 e successive modificazioni è sostituito dall'articolo 7 così come riscritto.

Si rammenta che l'art. 7 del d.lg. 368/1998 aveva istituito, nelle regioni a statuto ordinario e nel Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, la figura del Soprintendente regionale per i beni culturali ed ambientali, originariamente concepita come incarico aggiuntivo da conferirsi ai dirigenti delle Soprintendenze alle antichità e belle arti, disciplinandone puntualmente le attribuzioni; e che, successivamente, lo stesso art. 7 era stato opportunamente modificato dall'art. 54 del d.lg. 300/1999 (di cui sopra s'è già detto), con la trasformazione delle Soprintendenze regionali per i beni culturali ed ambientali in uffici autonomi e separati rispetto alle Soprintendenze alle antichità e belle arti e con la parziale revisione dei loro compiti e

poteri anche in raccordo con quelli demandati alle Soprintendenze di settore.

Ebbene, l'art. 7 del d.lg. 368/1998, così come sostituito dall'art. 5 del d.lg. 3/2004, apporta innovazioni essenziali.

Al posto delle Soprintendenze regionali per i beni culturali ed ambientali sono istituite le "direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici", indicate come articolazioni territoriali del dipartimento ministeriale per i beni culturali e paesaggistici; e le Soprintendenze territoriali di settore sono soppresse, ed, al loro posto, operano non meglio qualificati "uffici dirigenziali" in ambito regionale, coordinati dal direttore regionale (art. 7, commi 1°, 2°, 3°, 4° e 5°).

Ma - ed è quello che qui rileva - lo stesso art. 7 non specifica i compiti e le funzioni dei direttori regionali per i beni culturali e paesaggistici, ancora demandando ad un regolamento governativo da emanarsi ex art. 17, comma 4°-bis della legge n. 400/1988 la loro determinazione (art. 7, comma 6°, a mente del quale i compiti e le funzioni dei direttori regionali per i beni culturali e paesaggistici sono stabiliti ai sensi dell'articolo 11, comma 1 del d.lg. 368/1998).

Peraltro anche gli "uffici dirigenziali operanti in ambito regionale", in cui si articolano le direzioni regionali, non trovano, nel novellato art. 7, alcuna regolamentazione. La loro individuazione e, quindi, il complesso delle loro funzioni ed attribuzioni saranno determinati dagli speciali decreti ministeriali di cui all'art. 17, comma 4-bis, lettera e) della l. 400/1988 (art. 7, comma 4°).

4. Da tutto quanto sopra esposto al precedente paragrafo 3 si conferma il dato secondo il quale:

- l'individuazione e l'ordinamento degli uffici del ministero (artt. 1 e 4 del d.lg. 3/2004),

- la definizione dei compiti e delle funzioni spettanti ai direttori regionali per i beni culturali e paesaggistici (art. 5 del d.lg. 3/2004),

- e l'individuazione e l'ordinamento degli altri uffici dirigenziali regionali, ovvero delle ex Soprintendenze territoriali di settore (art. 5 del d.lg. 3/2004), sono state devolute dal legislatore delegato, ad una successiva regolamentazione di rango secondario, da stabilirsi attraverso l'emanazione dei regolamenti governativi previsti dall'art. 17, comma 4-bis della l. 400/1988 o, addirittura, dei decreti ministeriali di cui all'art. 17, comma 4-bis, lettera e) della stessa legge.

Si nota peraltro che tale attribuzione all'esecutivo di poteri regolamentari e sub-regolamentari non è avvenuta in modo evidente e palese, ma secondo la tecnica del rinvio a varie disposizioni di legge (l'art. 4 del d.lg. 300/1999; l'art. 54 del d.lg. 300/1999, così come modificato dal medesimo d.lg. 3/2004; l'art. 11, comma 1° del d.lg. 368/1998) che di tali poteri avevano consentito l'esercizio.

5. La delegificazione così operata nel corpo del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3 appare, come già prospettato, costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 70, 76 e 77, comma 1° della Costituzione.

Nessuna disposizione della l. 137/2002 abilitava il governo a disciplinare la riorganizzazione e/o la razionalizzazione dei ministeri con norme di rango secondario aventi la specifica valenza e la precipua autonomia dei regolamenti governativi di cui all'art. 17, comma 4 bis della l. 400/1988 e, comunque, sganciate dai principi e criteri direttivi imposti dalla stessa legge delega 137/2002 ed invasive della materia da disciplinare con la stessa.

In realtà, nella specie, si ha il caso di una nuova legge delega 137/2002 che fuoriesce completamente da quel sistema di delegificazione che traeva origine dalla filiera derivata dalla l. 59/1997.

Ed infatti allorché l'attività normativa non rientra nell'attuazione dei principi fissati dalla legge di delega 59/1997, in conseguenza di una nuova delegazione legislativa (l. 137/2002), non si può poi contaminare l'iter normativo con il ricorso all'art. 4 del d.lg. 300/1999 che è strettamente legato ai contenuti della

precedente l. 59/1997 ed in particolare al suo art. 13 che operava la rottura del modello di delegificazione previgente. Pertanto, solo una nuova legge delega avrebbe potuto (ciò che non sussiste nel caso che ne occupa) consentire al conseguente d.lg. di stabilire che l'organizzazione del ministero fosse determinata ai sensi dell'art. 54 del d.lg. n. 300 e successive modificazioni.

6. Si consideri altresì che la l. 137/2002, nell'indicare all'art. 1 i principi ed i criteri direttivi cui il governo si sarebbe dovuto attenere per correggere o modificare i decreti delegati di razionalizzazione e riordino dei ministeri (art. 1), aveva rinviato unicamente a quelli già stabiliti dall'art. 12 [nonché dagli artt. 14, 17 e 18) della precedente l. 59/1997; mentre, significativamente, aveva ommesso di richiamare l'articolo 13 della l. 59/1997, il quale, avendo aggiunto all'art. 17 della l. 400/1988 il comma quarto-bis, aveva rilevantemente delegificato la materia dell'organizzazione e della disciplina degli uffici dei ministeri, conferendo al governo lo speciale potere di autorganizzazione da esercitarsi attraverso i regolamenti nello stesso comma quarto indicati e disciplinati.

Deve ritenersi quindi che non rientrasse tra i principi e criteri direttivi che la l. 137/2002 aveva fissato al governo, perché li osservasse nell'adozione dei decreti legislativi di cui all'art. 1 (e, quindi, del d.lg. 3/2004 in esame), quello per cui l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri avrebbero potuto essere determinate con i regolamenti di cui all'art. 17, comma 4°-bis della l. 400/1988.

7. Va poi ribadito che lo speciale potere normativo del governo di provvedere a definire l'organizzazione e la disciplina dei ministeri adottando i regolamenti indicati dall'art. 17, comma 4° bis della l. 400/1988 deve intendersi consumato ed esaurito con l'adozione dei decreti legislativi emanati in attuazione della primitiva delega conferita dall'art. 12 della l. 59/1997.

La forte valenza e lo speciale ambito di autonomia del potere regolamentare in questione infatti, in tanto potevano essere giustificati - sul piano degli equilibri costituzionali parlamento - governo, del rispetto della gerarchia delle fonti e della riserva relativa di legge ex art. 97 della Costituzione - in quanto esso rimaneva, per così dire, cristallizzato nel corpo della l. 59/1997e, quindi, pur sempre dimensionato e contenuto nei complessi principi e criteri da questa stessa stabiliti.

Non avendo la legge delega 137/2002 né previsto né rinnovato tale potere, esso non poteva certo costituire oggetto di surrettizio autoconferimento da parte del governo in un decreto legislativo attuativo della stessa legge delega, come invece è avvenuto con gli articoli 1, 4 e 5 del d.lg. 3/2004.

8. In conclusione, sussiste l'eccesso di delega legislativa, in violazione degli articoli 70, 76 e 77, primo comma della Costituzione per avere il d.lg. 3/2004 esorbitato sia dall'ambito che dai principi e criteri direttivi fissati dalla stessa legge di delega ed altresì dai tempi, essendo venuta in essere la sostanziale attuazione della delega in epoca successiva rispetto alla scadenza della delega stessa.

Tenendo presente che l'organizzazione della Pa rientra nella sfera di riserva (relativa) di legge (art. 97 Cost.), la delega legislativa ex art. 1 l. 137/2002 prevedeva esclusivamente il conferimento al governo di un limitato potere legislativo sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri (con una procedura rafforzata di controllo parlamentare nel procedimento), cioè di correggere e modificare i decreti legislativi già emanati ai sensi dell'art. 11, comma 1°, lettere a), b), c) e d) l. 59/1997 e successive modificazioni, sulla base di taluni principi e criteri direttivi previsti dalla stessa l. 59/1997; ma certamente non abilitava il governo - si ripete - ad autoattribuirsi - omettendo di esercitare l'incarico conferito di parzialmente innovare con atto avente valore di legge (e preso con le relative garanzie) l'organizzazione dei ministeri - il potere di rinviare ad una procedura successiva (anche oltre i limiti oggettivi e temporali) e di disciplinare con regolamento tutto ciò che riguardava l'organizzazione del ministero.

Da tale operazione normativa è derivata una previsione di regolamento che determina un rilevante sconvolgimento di assetti consolidati, con possibilità di alterazione dei livelli ottimali di gestione e concentrazione dei poteri su strutture centralizzate e ciò in antitesi, fra l'altro, con la devoluzione regionalistica ed il recente orientamento della riforma costituzionale; il che ha introdotto gravi fattori di squilibrio nei contesti dei delicatissimi rapporti fra componenti del complesso quadro dei poteri generali.

Può quindi concludersi che nella legge delega non è ravvisabile alcuna traccia di conferimento, diretto o indiretto, di un potere di delegificazione attraverso un regolamento governativo; né tantomeno può ritenersi previsto un potere di autoattribuzione di poteri regolamentari così ampi e tali da consentire - come si è verificato - non mere "novelle normative" con caratteri "correttivi e modificativi" dei precedenti decreti legislativi contenenti l'organizzazione del governo e dei ministeri, ma una vera e propria "rifondazione" del ministero in questione, con fortissime deformazioni di assetti strutturali consolidati e che peraltro non avevano evidenziato alcun inconveniente.

La riforma recata con la previsione di un regolamento appare dunque estemporanea, scoordinata da ragioni di fondo determinative di puntuali esigenze e quindi dissonante rispetto ad una ricerca di ulteriori approdi di efficientismo amministrativo rispetto a quelli conseguiti dalla precedente riforma, ritenuta ampiamente appagante a fronte della esigenza di tutela del settore di competenza.

9. Certamente la delega legislativa, così come formulata, non consentiva, nella sede regolamentare, la completa alterazione e trasformazione del modello di organizzazione ministeriale e di coordinamento incentrata sulla figura di un segretario generale del ministero in un sistema dipartimentale, con creazione completamente stravolgente di centri dirigenziali caratterizzati da forte accentramento decisionale e non di mero coordinamento.

Il tutto in aperta divergenza con quei principi e criteri direttivi della legge n. 59/1997, che avevano guidato l'esercizio dell'originaria delega e che non potevano certamente abilitare a norme completamente confliggenti nell'impostazione e nelle finalità, anche con riguardo ai profili di decentramento e di sussidiarietà discendenti nei livelli organizzatori, per di più accentuati dalla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione e di cui sopra si è detto.

Donde, l'ulteriore violazione della Costituzione con riguardo ai principi desumibili dagli articoli 5, 97, 117 e 118.

- I cospicui elementi sopra esposti in sede di valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale ai punti I, II e III inducono il Collegio a ritenere pertinenti e rilevanti ai fini di qualsiasi decisione del ricorso (e anche, si ribadisce, della domanda di sospensione degli atti impugnati), le relative eccezioni di incostituzionalità per violazione degli articoli 70, 76, 77, comma primo ed, altresì, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione, nei confronti del d.lg. 3/2004 ed, in particolare, degli articoli 1, 4 e 5, in relazione al contrasto con gli articoli 1 e 10 della l. 137/2002; ed a rimettere l'esame delle questioni stesse alla Corte Costituzionale, con il conforto dalla stretta pertinenza e rilevanza delle eccezioni rispetto alla materia devoluta al giudizio di questo Tar., sia pur soltanto correlata alla fase cautelare in atto, la quale non può trovare, allo stato, alcuna definizione in assenza di un giudizio preliminare e pregiudiziale circa la legittimità costituzionale delle norme sulle quali si basano sia l'atto regolamentare impugnato, sia l'ulteriore contesto impugnatorio che di detto regolamento costituisce stretta applicazione.

- Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale delle Marche, rinviata ogni pronuncia sul ricorso in epigrafe, sospende il giudizio relativo al ricorso n. 850 dell'anno 2004, in epigrafe indicato, nella fase cautelare in cui si trova e dispone l'immediata trasmissione alla Corte Costituzionale degli atti relativi al giudizio medesimo.

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla al presidente della Camera dei Deputati ed al presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Ancona, alle camere di consiglio del 26 e 27 agosto 2004, con l'intervento dei magistrati:

Dott. Bruno Amoroso - presidente

Dott. Galileo Omero Manzi - consigliere

Avv. Liana Tacchi - consigliere, est.

Pubblicata nei modi di legge, mediante deposito in segreteria, il giorno 15 ottobre 2004

Ancona, 15 ottobre 2004

copyright 2005 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)