Il Mulino - Rivisteweb

Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere definitivo 5 aprile 2004, n. 2490, sullo schema di regolamento di organizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali

(doi: 10.7390/20067)

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

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Aedon
il Mulino
Rivista di arti e diritto on line
quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 1, 2005, Issn 1127-1345

Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi

Parere definitivo 5 aprile 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 regolamenta 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.

Con parere interlocutorio reso all'adunanza dell'8 marzo 2004 la sezione formulava richiesta di chiarimenti e di elementi, che l'amministrazione forniva con nota del capo di Gabinetto prot. n. 5185 del 18 marzo 2004

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 riferente 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. La sezione, a seguito della richiesta di chiarimenti ed elementi formulata all'adunanza dell'8 marzo 2004 e del riscontro fornito dall'amministrazione riferente, ritiene di esprimere parere favorevole sull'ultima versione dello schema proposto, con i seguenti rilievi.

2.1. Si prende atto, in primo luogo, della trasmissione 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, in conformità alla prassi seguita da questo consesso in relazione a questioni consimili.

L'amministrazione riferente ha, inoltre, provveduto a dare atto, nel preambolo del regolamento, delle predette audizioni delle 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, anche in tal caso in conformità ai rilievi formulati con il cennato parere interlocutorio e con i predenti di questa sezione.

2.2. L'amministrazione dichiara di recepire le osservazioni di carattere formale, ma con rilevanti risvolti sulla disciplina sostanziale, con le quali si suggeriva di introdurre una formula 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.

2.3. Sempre sul piano redazionale, al fine di favorire la più agevole comprensione del testo e l'esatta individuazione delle funzioni alle quali si fa riferimento, sono state integrate alcune disposizioni dello schema di regolamento che ripartiscono le competenze fra i diversi uffici del ministero aggiungendo un espresso richiamo alle norme che istituiscono e regolano la relativa funzione, con particolare riguardo ai provvedimenti che in varie forme coinvolgono soggetti privati nella ricerca o gestione di beni culturali, in relazione ai quali sono indicate 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)).

Nello schema di regolamento, come modificato a seguito del predetto parere interlocutorio, si è preferita, poi, 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", 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 principale osservazione formulata dalla sezione concerneva i criteri seguiti dall'amministrazione riferente 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 si era rilevato 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).

In tale contesto si era osservato che lo schema di regolamento sottoposto all'esame di questo consesso appariva 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.

Tuttavia, la sezione aveva segnalato 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. 300/99 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 si era evidenziato 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, e che tali considerazioni assumevano preminente rilievo con riguardo alle competenze in materia di sport, 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.

A seguito di tali rilievi l'amministrazione riferente ha modificato lo schema di regolamento, ridimensionando i compiti di gestione attribuiti ai capi dei dipartimenti, ampliando la possibilità di delega dell'esercizio di compiti ai direttori generali competenti e riservando all'attribuzione residuale dei capi dei dipartimenti solo alcune competenze ritenute di particolare rilevanza in quanto caratterizzanti l'azione complessiva della struttura amministrativa.

In particolare, nel nuovo schema di regolamento sottoposto alla sezione le competenze previste dall'articolo 3, comma 4, lettere l), m) ed o), concernenti le dichiarazioni di interesse culturale dei beni, sono state opportunamente attribuite ai direttori generali, mentre sono state conservate ai capi dei dipartimenti le altre funzioni amministrative già attribuite a tali organi.

A tale riguardo la sezione ritiene, tuttavia, di dover evidenziare che la struttura organizzativa dipartimentale, pur non essendo di per sé incompatibile con l'attribuzione ai capi dei dipartimenti di competenze amministrative ulteriori rispetto ai compiti di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento, consente l'attribuzione a tali organi solo di quelle ulteriori funzioni che siano, comunque, indispensabili e strumentali per l'esercizio di tali compiti.

Per contro, va escluso che, al di fuori dei presupposti indicati, la qualificazione di un provvedimento quale "atto di alta amministrazione" giustifichi di per sé la riserva della relativa competenza ai capi dei dipartimenti.

Deve, inoltre, sottolinearsi che, quando il modello dipartimentale imponga la diretta attribuzione di determinate competenze ai direttori generali ed agli uffici di livello dirigenziale non generale del dipartimento, il mero riconoscimento a tali organi di poteri attribuiti dal capo del dipartimento mediante un atto di delega - come tale suscettibile di revoca - non appare sufficiente per poter ritenere rispettato il parametro normativo preso a riferimento.

In relazione a tale premessa deve osservarsi che, mentre alcune delle funzioni attribuite dallo schema in esame ai capi dei dipartimenti rispondono effettivamente alle caratteristiche da ultimo indicate (ad esempio, le competenze in ordine alla decisione su alcuni ricorsi amministrativi o alla formulazione di proposte al ministro circa l'adozione di misure e di provvedimenti in materia di procedure e modalità di catalogazione dei beni culturali e paesaggistici), nel testo modificato del regolamento permangono in capo a tali organi alcune competenze non in linea con il modello normativo dipartimentale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 300 del 1999, che dovrebbero piuttosto essere attribuite ai direttori generali ed agli uffici di livello dirigenziali non generale, centrali e periferici, non essendo indispensabili al fine di garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa del dipartimento.

In particolare, in ragione della natura della funzione da esercitare, si conferma che non sembrano attribuibili ai capi dei dipartimenti, non apparendo strumentali ed indispensabili per l'esercizio dei compiti di alta amministrazione propri di tali organi, le competenze:

- di cui all'articolo 3, comma 4, lettere b), c), d) e i);

- di cui all'articolo 4, comma 3, lettere b), c) e d);

- di cui all'articolo 6, comma 3, lettere a), b), c), d), ed e).

Si ribadisce, inoltre, che una riduzione dei livelli decisionali, potrebbe favorire la semplificazione e la rapida conclusione di alcuni procedimenti, soprattutto nei casi nei quali è prevista l'osservanza di termini decadenziali, come nel caso del procedimento diretto all'esercizio della prelazione, da completarsi, ai sensi dell'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 41, 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 b) ed art. 20, comma 4, lettera o)).

Restano, infine, fermi gli esposti rilevi in ordine alle competenze in materia di sport, che potrebbero essere attribuite ad una delle due direzioni generali nelle quali si articola il dipartimento per lo spettacolo e lo sport, con eccezione di quelle indispensabili per l'esercizio dei compiti propri del capo del dipartimento (è il caso, ad esempio, delle funzioni di coordinamento interdisciplinare previste dall'articolo 6, comma 3, lettera a)).

La sezione aveva, poi, chiesto all'amministrazione riferente di verificare, sempre nella prospettiva di un compiuto adeguamento al modello dipartimentale della struttura organizzativa del ministero, 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.

A tale riguardo si prende atto che l'amministrazione ritiene tale assetto organizzativo non incompatibile con il modello dipartimentale, in quanto vengono in considerazione competenze trasversali, che - come quelle relative alla materia dello stato giuridico ed economico del personale - riguardano tutte le risorse strumentali, finanziarie ed umane del ministero.

2.5. Con il cennato parere interlocutorio erano, poi, stati chiesti alcuni chiarimenti quanto all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, con riferimento soprattutto agli uffici periferici del ministero.

In particolare, con riguardo alla 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", prevedeva al successivo terzo comma la possibilità di 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", la sezione aveva segnalato, in primo luogo, la necessità di 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 riteneva di dover richiedere all'amministrazione riferente 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).

Appariva necessaria 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 rilievi appaiono in larga misura superati dalla nuova formulazione dell'articolo 19, comma 3, dello schema di regolamento.

In particolare, restringendosi e precisandosi in misura significativa la portata della norma, si prevede ora che, con decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettere e), della citata legge n. 400 del 1988 possa provvedersi solo "alla eventuale soppressione degli uffici già istituiti, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo, con decreti ministeriali ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettere e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, alla data di entrata in vigore del presente regolamento".

Resta, tuttavia, ferma la necessità di definire in termini più precisi i presupposti ed i limiti per l'esercizio da parte dell'amministrazione della potestà di soppressione innanzi indicata, anche in considerazione del particolare ruolo che i musei e gli altri istituti dotati di autonomia hanno recentemente assunto nell'ambito dell'organizzazione del ministero.

In termini più generali appare, inoltre, opportuno verificare se la qualificazione di tali strutture come uffici periferici del ministero corrisponda all'effettiva natura delle stesse.

2.6. La sezione aveva, infine, invitato l'amministrazione riferente a valutare se, nella piena salvaguardia dei rispettivi ambiti di competenze, non si ritenesse 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.

In relazione a tale profilo l'amministrazione, pur rappresentando che gli articoli 154 e 155 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 già disciplinano le commissioni regionali per i beni e le attività culturali quali luoghi di raccordo e di coordinamento nella prospettiva indicata, segnala che è allo studio un'iniziativa per la modifica di tali disposizioni al fine di adeguarle alla nuova organizzazione del ministero.

P.Q.M.

La sezione esprime parere favorevole con osservazioni sullo schema di regolamento governativo in oggetto.

---

copyright 2005 by Società editrice il Mulino

---

inizio pagina