



## **CONSIGLIO DI STATO**

### *Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 6 aprile 2009*

**N. della Sezione:  
510/09**

#### **OGGETTO:**

MINISTERO BENI E ATTIVITA' CULTURALI - SCHEMA DI D.P.R. RECANTE MODIFICHE AL REGOLAMENTO DI RIORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI, DI CUI AL D.P.R. 26 NOVEMBRE 2007, N. 233, ED AL REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DEL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI, DI CUI AL D.P.R. 6 LUGLIO 2001, N. 307, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI.

#### ***La Sezione***

Vista la relazione senza numero del 13 febbraio 2009, trasmessa con nota n. 0003122 del 16 febbraio 2002 e pervenuta in pari data in Segreteria, con la quale il Ministero per i beni e le attività culturali (Ufficio legislativo) chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Vista la propria pronuncia interlocutoria del 2 marzo 2009;

Vista la nota dell'Amministrazione del 17 marzo 2009, n. 5894, pervenuta in Segreteria il 26 successivo;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Damiano Nocilla;

#### **PREMESSO**

L'art 74 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2008, n. 133, prevede, al comma 1, che le Amministrazioni dello Stato provvedano secondo i rispettivi ordinamenti: a) a ridimensionare gli

aspetti organizzativi esistenti secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, operando la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti. Le Amministrazioni dovranno adottare misure volte alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici ed all'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali; b) a ridurre il contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali; c) alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al 10% della spesa complessiva.

Il comma 3 dello stesso articolo prevede inoltre che, con i medesimi provvedimenti, di cui al primo comma, le stesse Amministrazioni ridetermineranno la rete periferica su base regionale o interregionale oppure, in alternativa, provvederanno alla riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-uffici territoriali del Governo.

Il comma 4, poi, prevede che per il personale dirigenziale possano essere computate altresì le riduzioni derivanti dai Regolamenti emanati ai sensi del comma 404, lett. a), l. 27 dicembre 2006, n. 296, avuto riguardo anche ai Ministeri esistenti anteriormente alla data di entrata in vigore del d.l. 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 luglio 2008, n. 121.

Il complesso di tali disposizioni ha reso necessario intervenire ancora una volta sull'organizzazione del Ministero referente, malgrado il brevissimo lasso di tempo intercorso dall'entrata in vigore del precedente Regolamento di riorganizzazione contenuto nel d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233.

La bozza di Regolamento, sulla quale è richiesto il parere di competenza, consta di due articoli, il primo dei quali segue lo schema degli emendamenti puntuali al predetto d.P.R. n. 233 del 2007; mentre il secondo reca alcune disposizioni specifiche attinenti al Centro per il libro e la lettura, alla definizione dell'articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, alle disposizioni da abrogare, alle puntuali modificazioni da apportare al d.P.R. 6 luglio 2001, n. 307, all'invarianza della spesa ed all'autorizzazione e alle variazioni di bilancio conseguenti alla bozza di Regolamento proposta ed infine all'applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo alla dirigenza.

La Sezione ha esaminato la bozza di regolamento nell'Adunanza del 2 marzo 2009 ed ha concluso il proprio esame con una pronuncia interlocutoria, alla quale si rinvia per una esposizione più dettagliata del contenuto del provvedimento normativo. In tale pronuncia la Sezione chiedeva spiegazioni all'Amministrazione referente in ordine a tre aspetti:

a) sull'interpretazione da dare al succitato art. 74, nella parte in cui impone di ridimensionare gli aspetti organizzativi esistenti “operando la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15% di quelli esistenti”. La Sezione si era posta la questione della determinazione della base, sulla quale devono essere calcolate le percentuali indicate, pervenendo alla conclusione che essa fosse costituita dalla consistenza organica precedente l'entrata in vigore dei provvedimenti di riorganizzazione conseguenti alla l. 27 dicembre 2006, n. 296. Tale interpretazione nasceva dal fatto che l'art. 74 d.l. n. 112 del 2008 indica una percentuale globale di riduzione, talchè la base di calcolo non può che essere costituita da quella originaria, e dal fatto che una diversa interpretazione, fra l'altro, avesse determinato l'incongruenza che le Amministrazioni, le quali non avevano ancora dato attuazione alla legge finanziaria del 2006, sarebbero state svantaggiate rispetto a quelle che hanno già provveduto in tal senso;

b) sul fatto che la nuova direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, avendo competenza su una materia trasversale, che va a toccare le competenze delle altre direzioni centrali e delle direzioni regionali, rendeva necessaria da parte dell'Amministrazione un'attenta analisi delle competenze di tutte le direzioni generali, ad evitare sovrapposizioni e conflitti.

In particolare la Sezione si soffermava su tre competenze, che ricorrevano per le direzioni generali di cui agli artt. 6, 7, 9 e 10: e cioè la prerogativa dei rispettivi direttori generali di autorizzare il prestito di beni per mostre o esposizioni, di dichiarare il rilevante interesse culturale o scientifico di mostre o esposizioni o iniziative e di deliberare l'assunzione in capo al Ministero dei rischi cui sono esposti i beni, dei quali sia stata autorizzata la partecipazione a mostre o esposizioni (art. 6, lettere c), d) e g); art. 7, lettere e), f) e g); art. 9, lettere c), d) ed l); art. 10, lettere c), d) ed f) ). In ordine a queste tre competenze, che si riconnettono evidentemente all'esigenza di tutela dei beni facenti capo alle relative direzioni generali centrali (art. 6, 1° comma; art. 7, 1° comma; art. 9, 1° comma ed art. 10, 1° comma), le disposizioni

contenute nella bozza di regolamento in oggetto prevedevano una sostanziale subordinazione dei direttori generali di settore. Il che avrebbe determinato problemi di contrasto con gli artt. 6 e 48 del Codice dei beni culturali, che distinguono nettamente tra tutela e valorizzazione, subordinando peraltro quest'ultima alla tutela.

Ed anche per quanto riguarda la deliberazione di assunzione in capo al Ministero dei rischi, cui sono esposti i beni dei quali sia stata autorizzata la partecipazione a mostre o esposizioni, richiamando l'art. 8, comma 2, lett. o), se ne rilevava la scarsa perspicuità per ciò che riguardava il confine tra la competenza del direttore generale centrale di settore e quella del direttore generale per la valorizzazione del patrimonio culturale;

c) sull'ambito di operatività dei decreti ministeriali “*di natura non regolamentare*”, che specificamente riguardano gli istituti centrali e quelli dotati di autonomia speciale, rilevando la necessità di determinare fino a che punto il contenuto dei decreti ministeriali ne giustifichi la natura non regolamentare.

La Sezione riteneva che la regolamentazione di istituti o organismi dotati di autonomia non potesse farsi rientrare nella più generale disciplina degli uffici dirigenziali di livello non generale stabilmente inseriti nella organizzazione ministeriale ed in particolare nell'ambito delle direzioni generali, dalle quali dipendono. Per tali uffici dirigenziali, e solo per tali uffici, valgono le disposizioni specifiche di cui agli artt. 4 bis, lett. e) della l. n. 400 del 1988 e all'art. 4, comma 4, del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che non si estendono in tutta la loro valenza alla regolamentazione di istituti e strutture dotati di autonomia. E ciò soprattutto perché la natura regolamentare o non di un atto è in linea di principio legata ai suoi contenuti normativi, in presenza dei quali non è ipotizzabile una autoqualificazione di un decreto ministeriale quale atto non avente natura regolamentare.

La Sezione, infine, faceva alcune puntuali osservazioni riguardanti la nuova formulazione di singoli articoli del d.P.R. n. 233 del 2007.

Con la nota citata in epigrafe l'Amministrazione forniva una puntuale e precisa risposta su tutte le questioni poste nella surriferita pronuncia interlocutoria e presentava un nuovo testo del provvedimento normativo in oggetto, nel quale erano sostanzialmente recepite le principali obiezioni sollevate dalla Sezione.

## CONSIDERATO

1. La Sezione prende atto della linea interpretativa dell'art. 74 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, seguita dall'Amministrazione e condivisa dal Ministero dell'economia e delle finanze. Essa fa leva sul fatto che la disposizione in questione si riferisce agli assetti organizzativi “*esistenti*” ed interpreta il termine “*esistenti*” come esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge, pur confermando che tale interpretazione finisce per operare una discriminazione tra Amministrazioni, che hanno proceduto alla riorganizzazione imposta dalla l. 27 dicembre 2006, n. 296, ed Amministrazioni che non abbiano ancora attuato tale riorganizzazione (tale discriminazione, peraltro, non sempre può risultare a favore dell'Amministrazione, che abbia osservato la legge n. 296 del 2006, in quanto essa può essere nei diversi casi favorevole o sfavorevole a seconda del gioco delle frazioni di unità che dovesse risultare).

La Sezione sottolinea, comunque, che occorre evitare interpretazioni divergenti da parte delle varie Amministrazioni, dettate più che altro dalla volontà di perseguire un risultato meno incisivo quanto a riduzione delle posizioni di dirigente generale, e ribadisce pertanto la necessità che il criterio di computo della consistenza della riduzione degli uffici dirigenziali (generali e non) sia univoco, quale che possa essere il risultato conseguito.

2. La Sezione apprezza il fatto che l'Amministrazione si sia sostanzialmente adeguata alle altre due osservazioni principali formulate nel parere del 2 marzo 2008, correggendo la formulazione dell'art. 1 (per la parte riguardante la modifica degli artt. 2, comma 4, 6, comma 2, lettere c), d) e g), 7, comma 2, lettere e), f) e g), 8, comma 2, lett. o) e comma 3, 9, comma 2, lettere c), d) e l), e 10, comma 2, lettere c), d) e f), del d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233), in modo che sia eliminato il rischio di una subordinazione della tutela dei beni culturali alla loro valorizzazione.

Tale rischio era particolarmente evidente nell'attribuzione del potere del Direttore generale della valorizzazione di adottare “*determinazioni*”, vincolanti per i direttori di settore.

Rimane il potere di direttiva, in ordine al quale codesta Amministrazione ritiene – sia pure implicitamente – di poter superare le perplessità manifestate in proposito nel parere interlocutorio. Se ne prende atto.

Sono stati altresì modificati gli artt. 1 e 2 (il primo nella parte che si riferisce alla modifica dell'art. 15, commi 4 e 5, ed il secondo nella parte riguardante il Centro per il libro) secondo le indicazioni della Sezione, nel senso di ritenere che le disposizioni degli artt. 4 bis, lett. e), l. n. 400 del 1988 e 4, comma 4, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, costituiscono una disciplina speciale applicabile solo agli uffici dirigenziali di livello non generale stabilmente inseriti nelle direzioni generali dei Ministeri e non estensibile alla regolamentazione di istituti o organismi dotati di autonomia.

Appare pertanto corretta la soluzione di distinguere la mera individuazione degli istituti o centri di autonomia, che non avrebbe in quanto tale natura regolamentare, dalla regolamentazione delle condizioni in cui l'autonomia si svolge, che deve rimanere, invece, espressione della potestà regolamentare dell'Esecutivo.

3. Quanto, poi, alle altre puntuali osservazioni formulate, la Sezione non può che prendere atto della scelta, che l'Amministrazione ha compiuto nella propria discrezionalità, nel senso di non procedere alla revisione delle competenze di cui agli artt. 7, comma 2, lettere v), z) e aa) e 10, comma 2, lettere l) e m) del nuovo testo del d.P.R. n. 233 del 2007 e di mantenere ferma l'elencazione di competenze della Direzione generale per le belle arti, il paesaggio, l'architettura e le arti contemporanee. Peraltro l'Amministrazione ha recepito puntualmente le osservazioni relative alla dichiarazione di notevole interesse paesaggistico di territori, che interessano più regioni, ha fatto riferimento agli articoli del Codice dei beni culturali nell'art. 8, comma 2, lettere f) e g) del testo a suo tempo proposto ed ha ripristinato il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 del d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233.

4. Infine l'Amministrazione ha ritenuto di inserire tra le competenze della nuova Direzione generale per la valorizzazione la lettera p) del comma 2, secondo la quale il Direttore medesimo *“adotta, nei limiti delle risorse a tale scopo dedicate ai sensi dell'art. 110, comma 3, del Codice, i provvedimenti in materia di acquisti a trattativa privata di cose o beni, ai sensi dell'art. 21 del r.d. 30 gennaio 1913, n. 363”*.

Questa disposizione, così come formulata, sembra prestarsi a diverse osservazioni. Innanzitutto l'acquisto a trattativa privata di beni e cose di interesse si pone esattamente al confine tra tutela e valorizzazione, onde gli acquisti sono finalizzati per lo più alla tutela, ma anche alla valorizzazione delle cose e beni. Che questo sia nella logica delle cose è dimostrato, fra

l'altro, dal fatto che l'Amministrazione ha ritenuto di mantenere, in capo alle Direzioni generali di settore, di cui agli artt. 6, 7, 9 e 10 (rispettivamente ai commi 2, lett. o), 2, lett. h), 2, lett. q) e 2, lett. p) ), la competenza – già prevista dal d.P.R. n. 233 del 2007 – ad adottare i provvedimenti in materia di acquisti a trattativa privata di cose o beni nel settore, cui esse sono preposte, ai sensi dell'art. 21 r.d. 30 gennaio 1913, n. 363. Sicchè la formulazione della suddetta lett. p) del comma 2 dell'art. 8, che non chiarisce che si tratti delle ipotesi del tutto marginali, in cui la finalità dell'acquisto sia la mera valorizzazione del bene, si porrebbe in netto contrasto con le previsioni degli artt. 6, 7, 9 e 10, mantenute nel testo.

L'ambiguità di formulazione è, per così dire, esaltata dal riferimento ai *“limiti delle risorse a tale scopo dedicate ai sensi dell'art. 110, comma 3, del Codice”*. Da tale riferimento si potrebbe ritenere che tutti i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso agli istituti ed ai luoghi appartenenti o in consegna allo Stato, che dovessero residuare dagli interventi per la sicurezza e conservazione dei luoghi e dal pagamento dell'indennità di espropriazione, siano destinati all'acquisto di beni o cose a trattativa privata da gestire in via esclusiva da parte della Direzione generale per la valorizzazione. Senonchè l'art. 110 prevede un meccanismo che contraddice a questa possibile interpretazione, in quanto quei proventi affluiscono tutti alla tesoreria provinciale per essere riassegnati dal Ministero dell'economia e delle Finanze *“alle competenti unità previsionali di base dello stato di previsione della spesa del Ministero”* dei beni culturali, *“secondo i criteri e nella misura fissati dal Ministero medesimo”*. Il che significa che quei proventi non potrebbero essere destinati una volta per tutte, nella loro interezza da una disposizione regolamentare ad una sola delle Direzioni generali, tanto più che una parte degli stessi proventi ritorna a quelle articolazioni ministeriali dotate di autonomia, che li riutilizzano, nell'ambito dell'esercizio di quest'ultima.

Infine, mentre è chiaro che per i beni e le cose acquistate a trattativa privata dalle Direzioni generali preposte alla tutela di uno specifico ambito di beni culturali si deve esprimere, ai sensi dell'art. 14, comma 2, lett. c), il competente Comitato di settore, ciò non è chiaro per i provvedimenti di valorizzazione in generale ed in particolare per le acquisizioni a trattativa privata dirette alla mera valorizzazione. Sarebbe assurdo che un medesimo atto, a seconda della Direzione generale da cui proviene, sia sottoposto o no al preventivo parere tecnico del Comitato di settore.

E' necessaria pertanto una riformulazione della lettera p) del comma 2 dell'art. 8 ed una revisione dell'art. 14 nella sua interezza secondo i suddetti principi, perché il parere della Sezione possa considerarsi favorevole.

La revisione dell'art. 14 dovrà chiarire, innanzi tutto, se ed in quali ipotesi l'attività della Direzione generale per la valorizzazione dovrà, così come le Direzioni generali di settore, richiedere il parere del competente Comitato di settore. Ovviamente, operando tale revisione, dovrà mettersi particolare cura nello specificare alla lettera c) del comma 2 che le acquisizioni a trattativa privata di beni o cose da parte della Direzione generale per la valorizzazione devono passare dal preventivo parere del Comitato di settore.

La lettera p) del comma 2 dell'art. 8 dovrà riferirsi con chiarezza che riguarda solo le acquisizioni a trattativa privata di beni o cose strettamente funzionali alla valorizzazione; il che potrà esser fatto, in ipotesi, aggiungendo, alla fine della lettera, le seguenti parole: “, *sempre che essi non rientrino nella competenza delle Direzioni generali di cui agli artt. 6, 7, 9 e 10*”.

Infine, il riferimento all'art. 110, comma 3, del Codice dovrebbe esser fatto sostituendo la parola “*attribuite*” a quella “*dedicate*” ed in ogni caso in modo che sia chiaro che il riferimento stesso vale solo a costituire un limite di spesa e che le risorse a disposizione della Direzione generale sono costituite soltanto dalla quota-parte attribuita alla Direzione generale per la valorizzazione di quanto residuerà per gli acquisti in generale (e quindi anche per gli acquisti delle altre Direzioni generali) detratte tutte le altre spese previste dal comma 3 dell'art. 110 del Codice.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole condizionato all'accoglimento delle osservazioni di cui in motivazione.

Il Presidente della Sezione  
**(Giancarlo Coraggio)**

L'Estensore  
**(Damiano Nocilla)**

il Segretario di Adunanza  
**(Massimo Meli)**