

LA NOMINA DEL GOVERNO PRODI E LE ANOMALIE DELLA PROCEDURA*

Elisabetta Catelani

1. Il lungo processo di riforma dell'organizzazione ministeriale

La XV legislatura è iniziata con una procedura di nomina del governo in parte anomala e la successiva attribuzione delle competenze dei singoli ministeri è stata anch'essa realizzata con atti che non rientrano sempre nei principi che regolano l'organizzazione del governo previsti dall'art. 17 comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988, ma che presentano profili di atipicità.

Se vogliamo velocemente ripercorrere il processo di riforma dei ministeri, occorre ricordare almeno tre tappe principali che hanno preceduto il decreto legge di organizzazione del governo (18 maggio 2006 n. 181, ora convertito nella legge 1 luglio 2006 n. 233):

1) La materia dell'organizzazione ministeriale è stata disciplinata in modo organico dal d.lgs. n. 300/1999, che, in attuazione ai principi e criteri direttivi fissati con la legge n. 59 del 1997, ha ridotto in modo cospicuo il numero dei dicasteri e ha determinato le funzioni ad essi affidate e le linee generali della loro organizzazione.

Le finalità principali della riforma erano connesse alla razionalizzazione e redistribuzione delle competenze dei ministeri con conseguente riduzione del numero di essi attraverso un'attribuzione omogenea di competenze, eliminando duplicazioni organizzative e funzionali. Ed in effetti con il d.lgs. n. 300 del 1999 il numero dei ministeri scese da diciotto a dodici, attraverso un accorpamento di materie principalmente in tre settori: economia, territorio e servizi sociali.

Si è trattato di un disegno unitario di riorganizzazione di tutta l'Amministrazione, che ha visto una nuova determinazione e forte riduzione delle competenze del Presidente del Consiglio ricollocate a livello ministeriale (d. lgs. n. 303 del 1999). Sono stati delineati *ex novo* gli ambiti di competenza di molti ministeri, nonché è stato elaborato un complesso disegno di riforma di tutta l'amministrazione ed in particolare delle unità di comando. Il d. lgs. n. 300 ha infatti previsto una preferenza di organizzazione per dipartimenti, anziché per direzioni, così da attribuire una posizione di rilievo e di responsabilità diretta ai dirigenti generali posti al vertice di essi.

Per quanto poi riguarda il quadro normativo deputato alla complessa organizzazione degli uffici, l'art. 4 del d. lgs. n. 300/99 introduceva una delegificazione a carattere generale, rinviando la disciplina degli uffici di livello dirigenziale generale a regolamenti da emanarsi *ex art. 17 comma 4-*bis** (legge n. 400/88) e quella degli uffici di livello dirigenziale non generale a decreti ministeriali di natura non regolamentare (ovvero ad atti del dirigente generale, *ex art. 16 comma 1 lett. c* del d. lgs. n. 165/2001), ribadendo così quanto già delineato nella legge n. 59 del 1997 e confermando, se solo ve ne fosse stato bisogno, l'abrogazione di tutti gli atti normativi preesistenti con effetto dalla data di emanazione dei nuovi regolamenti che avevano il compito di raccogliere "tutte le disposizioni normative relative a ciascun Ministero".

2) L'inizio della XIV legislatura doveva rappresentare anche la fase di prima attuazione del d. lgs. n. 300 del 1999, ma una volta che il governo fu nominato (10 giugno 2001), il Consiglio dei ministri decise tuttavia di ampliare il numero dei ministeri da dodici a quattordici, reintroducendo il ministero della sanità e quello delle comunicazioni con d.l. 12 giugno 2001 n. 217 (art. 6), convertito in legge 3 agosto 2001 n. 317, tenendo conto dei rilievi già emersi in precedenza in ordine all'eccessiva estensione del ministero del *welfare* e comunque a seguito di valutazioni anche a carattere più squisitamente politico. Di conseguenza, solo il 12 giugno il Presidente della Repubblica con tre decreti successivi ha

provveduto alla nomina dei ministri mancanti e cioè del Ministro delle comunicazioni, della sanità e del lavoro e delle politiche sociali. Quest'ultimo in sostituzione della nomina avvenuta a capo del ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali originariamente previsto dal d. lgs. n. 300/99.

Da un punto di vista giuridico furono sollevati numerosi rilievi in ordine all'opportunità dell'adozione di un decreto legge in questa materia, tenendo conto che la riserva di legge di cui all'art. 95 Cost. "pone una garanzia di certezza ordinamentale della istituzione-governo dalla incursioni contingenti della politica". Si riconosceva cioè la legittimità dell'adozione di decreti legislativi per l'organizzazione dei ministeri e, viceversa, dubbi in ordine all'opportunità costituzionale dell'adozione di un decreto legge. A ciò si deve aggiungere che tale atto è stato adottato da parte di un governo in attesa di fiducia, ossia in una fase particolare in cui l'esecutivo, pur essendo titolare di tutti i suoi poteri, dovrebbe autolimitarsi per motivi di opportunità politica e di rispetto nei confronti del Parlamento. In altre parole, si era detto, il governo avrebbe dovuto attendere la fiducia prima di modificare l'organizzazione ministeriale.

Il vincolo derivante dalla riserva di legge pare forse superabile, perché ormai rappresenta una costante interpretativa la parificazione degli atti aventi forza di legge all'atto legislativo del Parlamento.

D'altra parte la non eccessiva rigidità da un punto di vista formale può essere anche giustificata per alcuni profili di carattere istituzionale, ossia in particolare la necessità che il voto di fiducia del Parlamento dovesse intervenire sul governo nella sua interezza e non su una parte di esso. Un ampliamento del numero dei ministeri con un atto legislativo successivo avrebbe infatti determinato una legittimazione del governo solo parziale, in assenza di un voto di fiducia sui nuovi ministri successivamente nominati. In definitiva, l'ampiezza e la rilevanza politica ed istituzionale degli atti che il governo deve porre in essere nei primi momenti della sua vita non escludono anche l'introduzione di un diverso assetto organizzativo con decreto legge, che, d'altra parte, il Parlamento, con il voto di fiducia, sostanzialmente avalla.

Se quindi si può trovare una giustificazione istituzionale ed anche giuridica alla prassi che, vedremo, si è realizzata in questo campo di emanare decreti legge di riordino e di creazione di nuovi ministeri, rimane tuttavia il dubbio in ordine all'opportunità che ad ogni governo sia consentito definire *ex novo* il numero e le competenze di ciascun ministero, anche perché con decreto legge tali determinazioni possono essere solo sommarie, mentre la riserva di legge contenuta nell'art. 95 Cost. fa riferimento ad una legge che indichi nelle linee generali anche l'organizzazione di essi, al fine di consentire al legislatore di fare un quadro completo della materia.

Un ulteriore ed importante intervento normativo, che ha inciso sull'organizzazione ministeriale, è rappresentato dalla legge n. 81 del 2001 che ha introdotto la nuova figura dei vice-ministri, ossia Sottosegretari di Stato ai quali è delegata un'area o un progetto di competenza del ministero. Tale nuovo soggetto non nasce tanto al fine di ampliare la formazione governativa, dato che i vice-ministri non hanno diritto di voto all'interno del consiglio dei ministri e possono solo partecipare alle riunioni di esso, quanto per compensare la riduzione del numero dei ministeri e consentire una riorganizzazione efficiente, ma diversificata, delle singole Amministrazioni interessate al nuovo assetto. Questo intervento normativo era quindi in linea con il più generale quadro di riforma della pubblica amministrazione al fine di garantire una più esile e più efficiente organizzazione dei ministeri.

3) Il governo in realtà non riteneva che la riforma realizzata con il d. lgs. n. 300 del 1999 rispondesse completamente alle esigenze alla nuova struttura governativa, anche in conseguenza della riduzione delle competenze statali conseguenti alla modifica del titolo V della Costituzione e fu ben presto approvata una nuova legge delega per la

riorganizzazione del governo (legge 6 luglio 2002 n. 137). In base ad essa è stata modificata la disciplina di otto ministeri, nonché l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, della Scuola superiore della p.a. e l'organizzazione degli uffici territoriali del governo, ma in realtà nei decreti legislativi a tal fine emanati poco si è tenuto conto delle competenze regionali, seguendo, spesso, un percorso opposto di ampliamento delle strutture di vertice.

Con uno dei primi decreti legislativi (n. 287 del 2002), sono stati fissati anche nuovi principi di carattere generale in ordine alle strutture organizzative delle Amministrazioni ed in particolare si è introdotta la libertà dei singoli ministeri di organizzarsi in direzioni ovvero in dipartimenti, mettendo in discussione una delle scelte fondamentali introdotta con il d. lgs. n. 300. L'istituzione di dipartimenti o di direzioni è lasciata alla decisione del governo e viene poi alterato anche il parallelismo – precedentemente istituito - fra dipartimenti/dirigente generale e direzioni/segretario generale al fine di assicurare la presenza di un soggetto che costituisse il tramite fra la funzione di indirizzo esercitata dal ministro e la funzione di gestione. Il d. lgs. n. 287 del 2002, da un lato ha ribadito che i ministeri organizzati per dipartimenti non possono istituire la figura del segretario generale, mentre in quelli organizzati per direzioni generali, l'istituzione del segretario generale è soltanto facoltativa, ma la scelta se istituire o meno questa figura unica di coordinamento pare lasciata al caso senza regole predeterminate

2. Lo “spacchettamento” dei ministeri: contraddittorietà di una riforma

Questo lungo e travagliato percorso di attuazione della riforma dei ministeri ha subito, pare, una definitiva interruzione con l'inizio della XV legislatura e con l'anomala procedura seguita per la nomina del nuovo governo.

Il Presidente della Repubblica ha infatti proceduto alla nomina del Presidente del Consiglio e dei venticinque ministri con due d.P.R. del 17 maggio 2006, di cui uno appunto contenente la nomina di tutti i ministri, con (14) o senza portafoglio (11). Fra questi ultimi vi erano anche i ministri che “non” avrebbero avuto una delega da parte del Presidente del Consiglio, bensì un vero e proprio ministero, che il governo aveva intenzione di creare. In data 18 maggio il Consiglio dei ministri ha infatti approvato il d. legge n. 181 del 2006 con cui sono stati istituiti i quattro nuovi ministeri (commercio internazionale, trasporti, istruzione, solidarietà sociale). Di conseguenza poi il Presidente della Repubblica ha emanato un nuovo decreto di nomina dei ministri tenendo conto della trasformazione della denominazione di alcuni dei ministeri originari e la creazione dei nuovi (D.P.R. del 18 maggio 2006, in G.U. 20 maggio 2006 n. 116, p.19, con cui sono stati nominati i ministri dello Sviluppo economico, del Commercio internazionale, delle Politiche agricole, delle Infrastrutture, dei Trasporti, del Lavoro, dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca scientifica e della Solidarietà sociale, in parte modificando la competenza dei ministri precedentemente nominati e, per gli altri, ponendoli a capo di un dicastero appena creato).

L'anomalia è rappresentata dal fatto che sono cambiate le caratteristiche della nomina dei ministri senza portafoglio che, per loro natura, sono parte integrante della Presidenza del Consiglio e sono nominati in quanto destinatari di una delega di competenze presidenziali. In questo caso, invece, alcuni di tali ministri (senza portafoglio) non potevano né essere destinatari di una delega (che il Presidente del Consiglio non voleva né poteva dare), né far capo ad un ministero, dato che, come prevede l'art. 95, comma 3, Cost. è compito della legge quello “di determinare il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri”, numero quindi che doveva essere predefinito. D'altra parte, su uno stesso ministero non poteva avvenire una doppia nomina.

Occorre, poi, ricordare, per quanto riguarda la figura dei ministri senza portafoglio, che l'art. 9 della legge n. 400 del 1988 stabilisce che all'atto della costituzione del governo, il

Presidente del Consiglio può nominare, presso la Presidenza, ministri senza portafoglio, i quali svolgono le “funzioni delegate dal Presidente del Consiglio” e non, quindi, funzioni delegate dai singoli ministri. Ed infatti dal 1948 ad oggi tutti i ministri senza portafoglio hanno sempre avuto deleghe presidenziali e fatto riferimento alle strutture della Presidenza essendo a capo di un dipartimento, ovvero destinatari di una missione (art. 7 commi 2 e 4 d. lgs. n. 303/99). Tutto ciò trova conferma anche nel dpcm 23 luglio 2002 che disciplina l’ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio, facendo spesso riferimento alle deleghe di competenze a favore di ministri senza portafoglio.

La procedura seguita, pertanto, è quantomeno atipica e può rappresentare un precedente scomodo, non solo perché quelle stesse forze politiche, che ora utilizzano questo procedimento, avevano criticato l’emanazione di un decreto legge in questa materia, ritenendolo contrario all’art. 95 Cost., ma piuttosto perché in tale ipotesi il d.p.r. del 17 maggio 2006 di nomina del governo “aggira” anche i principi contenuti nell’art. 9 della legge 400/88. Si potrebbe a ciò obiettare che spesso in passato la nomina di ministri senza portafoglio aveva una funzione sperimentale di preparare un nuovo dicastero (partecipazioni statali, turismo, beni culturali, ambiente), ma anche in quei casi si trattava innanzitutto di funzioni originariamente presidenziali o non attribuite ad alcun ministero e comunque giustificate da una lunga sperimentazione.

In definitiva la nomina, quali ministri senza portafoglio, di coloro che solo il giorno successivo sono stati posti a capo di un dicastero, ha rappresentato un *escamotage* inutile, dannoso ed espressione di un uso eccessivamente disinvolto degli strumenti di organizzazione per una finalità prettamente politica, dato che vi era una strada alternativa, più corretta formalmente, rappresentata da una posticipazione della nomina di quei quattro ministri nei giorni successivi.

Oltre a seri dubbi procedurali e alle critiche in ordine all’uso del decreto legge in questa materia, già formulate con riguardo al d.l. 12 giugno 2001 n. 217, occorre poi sottolineare che la scelta di aumentare in modo così considerevole il numero dei ministeri è criticabile per varie ragioni.

Innanzitutto, da un punto di vista sostanziale, il decreto, ora convertito nella legge 17 luglio 2006 n. 233, fa venir meno la *ratio* di tutta la riforma ministeriale e dei principi contenuti nella legge n. 59 del 1997, che hanno giustificato l’emanazione dei d. lgs. nn. 300 e 303 del 1999. Una delle finalità principali era infatti rappresentata dalla necessità di razionalizzare l’organizzazione di vertice della p.a. attraverso “il riordino, la soppressione e la fusione dei ministeri”, che con questo atto viene cancellata. Non solo: attualmente la disciplina dell’organizzazione ministeriale è particolarmente confusa e di difficile determinazione, perché è espressione di una pluralità di atti succedutisi dal 1999 ad oggi e fra loro non coordinati, in quanto è mancata spesso una abrogazione esplicita delle norme precedenti. Tanto che, in fase di conversione in legge (del d.l. n. 181/2006) il Parlamento ha delegato il governo ad emanare, entro due anni, decreti legislativi con mere finalità “di coordinamento” per la “puntuale individuazione del testo vigente delle norme” (art. 1, comma 2). Tutto ciò sta ad indicare che, con quest’ultimo atto, non solo non si è avuto un riordino, ma non è facile comprendere le competenze di ciascun ministero e l’organizzazione interna di esso.

La crescita del numero dei ministeri poi, oltre ad azzerare quel processo di riforma del governo, può rendere più complessa anche l’attività di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio. Infatti tale organizzazione può incrementare il rischio di interferenze di competenza fra ministri e la conflittualità fra loro, cosicché il Presidente si trova a dover svolgere anche una funzione di arbitro. Il Consiglio dei ministri, viceversa, più difficilmente può essere chiamato a risolvere e dirimere questioni procedurali o amministrative, dovendo già svolgere quella funzione di scelta della politica di governo che

è sicuramente più complessa e di difficile determinazione in un Consiglio con una composizione pletrica e molto differenziata. Occorre quindi chiedersi se, dietro a tali interventi organizzativi, ne derivino anche conseguenze nei rapporti interni del governo: se il ruolo del Presidente possa subire modifiche ed un'accentuazione del suo peso o, viceversa, se vi sia il rischio di un ritorno verso una ministerializzazione (pericolo sempre presente nel nostro ordinamento) o, ancora, se il carattere collegiale del governo sia accentuato e la soluzione degli eventuali conflitti di competenza debba avvenire in sede consiliare. Il decreto legislativo che dovrà intervenire potrà chiarire, anche sotto questo profilo, il tipo di rapporto interno al governo che si intende creare.

Un altro aspetto che va contro la scelta di aumentare il numero dei ministeri è connesso ad esigenze comunitarie. La riduzione era stata decisa anche per adeguare il nostro ordinamento a quello degli altri paesi comunitari, così da semplificare l'attività del Consiglio dell'Unione composto via via dai ministri competenti per materia. Per l'Italia, infatti, l'identificazione del ministro a cui spettava partecipare alle riunioni del Consiglio dell'Unione non era sempre automatica e talvolta i ministri ugualmente coinvolti, si alternavano in Consiglio, determinando non pochi problemi di continuità di indirizzo. La nuova creazione, ad esempio del ministero dello sviluppo economico, accanto a quello del commercio internazionale, così come la presenza nuovamente, sia del ministero delle infrastrutture, che quello dei trasporti potrà interferire sulla linearità dell'attività di indirizzo politico a livello europeo.

L'incremento del numero dei ministeri rende poco giustificabile anche la permanenza dei vice-ministri che, trovando fondamento nella loro originaria riduzione, possono essere considerati ora come un ulteriore appesantimento della struttura amministrativa, con il rischio di una sottrazione di competenze al ministro a cui fanno riferimento. Quale può essere ad esempio la *ratio* della nomina di un vice-ministro allo sviluppo economico, dal momento in cui le funzioni originarie del ministero delle attività produttive si sono ridotte? E ancora, che funzione ha un vice ministro al ministero dell'istruzione quando le competenze sull'università e ricerca scientifica sono state date ad altro ministero? Ai vice-ministri, d'altra parte, "sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali" (art. 1, comma 1, legge n. 81 del 2001), sottraendole al ministro, il quale, pur permanendo l'unico titolare dei poteri di indirizzo politico e della responsabilità del ministero, di fatto, può essere influenzato in modo rilevante dal vice-ministro appartenente ad altra forza politica della coalizione. Emerge quindi che la principale utilità, che pare permanga di questa nuova figura, sia quella di consentire in sede di formazione del governo una adeguata distribuzione di cariche e di "aree di influenza" ai vari partiti della maggioranza, attraverso un "bilanciamento" fra ministri e vice-ministri, con un ulteriore aggravio burocratico e un appesantimento della compagine ministeriale. D'altra parte, la presenza di esponenti delle varie forze politiche all'interno del singolo ministero consente un maggior controllo ed un maggior vincolo sulle scelte politiche delineate nel programma di governo e nel Consiglio dei ministri, che, altrimenti, potrebbero in parte essere "accantonate" o comunque non esattamente attuate e/o interpretate dal singolo ministro.

3. L'attuale assetto normativo: problemi di coesistenza e compatibilità fra i vari atti.

La sovrapposizione di una pluralità di atti normativi dal 1999 ad oggi, rende particolarmente difficile l'individuazione della disciplina dei singoli ministeri, sia con riguardo alle attribuzioni e all'organizzazione generale.

Per quanto attiene l'atto di normazione primaria previsto dall'art. 95, ult. c., Cost., occorre fare riferimento attualmente al combinato disposto del d. lgs. n. 300/1999 e della legge n. 233/2006, che in fase di conversione in legge del decreto sullo "spacchettamento"

dei ministeri più volte richiamato, ha ridefinito le attribuzioni e l'organizzazione di molti di essi. In particolare, la legge di conversione ha apportato le modifiche al decreto legge con un allegato alla legge stessa e non nel corpo di essa. Tale anomala procedura è intervenuta a causa dell'apposizione di fiducia sulla legge e per la conseguente necessità di votare un articolo unico da parte del Parlamento. Ne è tuttavia derivata la previsione di un lungo elenco di modifiche al decreto legge, che in modo abbastanza confuso e di difficile intelligibilità ha ridefinito le nuove competenze:

Un ulteriore decreto legislativo, come è già stato accennato al paragrafo precedente, dovrà fare ordine sulla materia, attraverso la puntuale individuazione del testo vigente e l'esplicita indicazione delle norme abrogate, con una generale attività di coordinamento fra i vari livelli normativi di disciplina del settore. Interessante sarà anche capire le caratteristiche di questo decreto legislativo che dovrà essere emanato: si tratta infatti di un atto non di carattere meramente compilativo, ma di coordinamento che, nel ricostruire la disciplina vigente, potrà anche modificare quanto precedentemente disciplinato al fine di garantire "la razionale applicazione nonché la coerenza logica e sistematica della normativa". Tale coordinamento dovrebbe riguardare anche le competenze regionali, tenendo conto sia della riforma del titolo V, sia della legge n. 131 del 2003. Si potrà quindi anche precisare meglio, ridurre e/o comunque spostare una competenza da un ministero all'altro, potranno essere creati o eliminati dipartimenti o direzioni, il tutto in base ad un'indicazione assai sommaria di principi e criteri direttivi a cui attenersi. Questo decreto legislativo dovrà quindi sostituire il d. lgs. n. 300 del 1999 e non si potrà certo affiancare ad esso.

Si tratta quindi di una delega importante che consentirà di avere un nuovo quadro della organizzazione, ma che nello stesso tempo produrrà effetti a cascata sugli altri atti normativi di organizzazione, in quanto sarà probabilmente necessario sia la modifica dei regolamenti governativi, sia dei regolamenti ministeriali, sia di tutti gli altri atti interni di organizzazione.

4. L'anomalia dei DPCM di organizzazione dei ministeri

Un ultimo aspetto anomalo da segnalare è rappresentato poi dall'attribuzione di competenza ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del compito di regolare le strutture trasferite ai vari ministeri e l'individuazione "del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione" (art. 1 comma 10 del d.l. n. 181/2006, conv. in l. n. 233/2006).

Si tratta di una deroga rispetto al principio di carattere generale indicato nel comma 4-bis dell'art. 17 della l. n. 400 del 1988 (richiamato anche dall'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999), che fino ad ora ha costituito il punto di riferimento per ogni atto di organizzazione del governo (salvo gli atti di rilegificazione a cui avevamo fatto riferimento in precedenza). Tale normativa avrebbe legittimato ad adottare, in questo caso, un regolamento "ai sensi del comma 2", ossia un regolamento governativo, ovvero un decreto del ministro. D'altra parte, come più volte sottolineato dalla dottrina, la legge n. 400/1988, proprio perché legge primaria, può in un qualunque momento essere derogata da una fonte di pari grado successiva, sia in fase di rilegificazione, sia con criteri regolatori diversi e attribuzioni di competenze diverse.

Se, quindi, da un punto di vista formale, non si può rilevare alcunché, rimane tuttavia il problema di cercare di comprendere la *ratio* di tale spostamento di competenza da un regolamento governativo a favore di un DPCM e quale sia la vera natura di questo atto.

L'uso di un DPCM a carattere normativo semplifica in parte la procedura di adozione, perché espressione della volontà del solo Presidente e non richiede l'approvazione del

Consiglio dei ministri, nè la complessa fase precedente di accordo nel pre-consiglio. In questo caso tuttavia la legge fa riferimento ad un DPCM emanato "in via amministrativa", ma nello stesso tempo si prevede che il Presidente del Consiglio adotti tale atto non soltanto *sua sponte*, ma "d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i ministri interessati", avvicinandosi così ad un provvedimento interministeriale.

Sembra quindi che in questo caso si sia voluto evitare un intervento collegiale del governo, al fine di semplificare in parte la procedura e non investire il Consiglio nel suo complesso da una decisione qualificata "amministrativa" dallo stesso decreto legge. Al di là della qualificazione formale, non pare tuttavia che la materia su cui il decreto deve intervenire possa consentire l'emanazione di un atto a carattere meramente amministrativo. Infatti, i DPCM che sono stati adottati non sono soltanto ricognitivi di competenze già determinate nella loro interezza dalla legge, ma individuano, attraverso un'ampia attività interpretativa i contenuti del decreto legge e della legge di conversione che hanno creato i nuovi ministeri.

Uno degli atti emanati ex art. 1, comma 10 del d.l. n. 181/2006 è rappresentato dal DPCM 5 luglio 2006 che contiene l'*Organizzazione del ministero delle infrastrutture* (così come con dpcm 14 luglio 2006 sono state disciplinate le competenze del Ministero dell'Università e ricerca scientifica). Già il titolo è indicativo della volontà di delineare nelle sue linee generali il ministero e quindi di non costituire un semplice atto amministrativo attuativo di altre norme ed infatti, in questo decreto, non solo si delineano le competenze del Ministero delle infrastrutture, ma anche di quelle attribuite al ministero dei trasporti, prima unificato. La determinazione di tali competenze è particolarmente dettagliata e desunta dal combinato disposto del d. lgs. n. 300/1999 (artt. 41 e 42), nonché del d. legge 181 del 2006, così da abrogare sostanzialmente gli originari artt. 41 e 42 e formulare *ex novo* le competenze dei due ministeri. Vengono poi individuati gli uffici di diretta collaborazione dei due ministri e l'articolazione in dipartimenti delle strutture di gestione, ossia vengono prese decisioni organizzative certamente di carattere normativo.

Questo atto non viene invece qualificato come regolamento nel titolo ed anzi, nel preambolo, si richiama il carattere amministrativo dell'immediata ricognizione delle strutture trasferite: una sorta cioè di provvedimento d'urgenza per dare pronta attuazione al decreto legge, lasciando immaginare la necessità di un successivo intervento normativo a carattere definitivo. Si può quindi ritenere ed auspicare che, nonostante l'immediata ricognizione delle competenze con DPCM, si debba poi provvedere successivamente ed in modo stabile con i normali provvedimenti normativi di cui all'art. 17 comma 4-*bis* legge n. 400/88.

Nonostante il fondamento legislativo che consente l'emanazione di questa tipologia di atti, permangono i dubbi sia sulla loro legittimità costituzionale, sia sull'anomalia di tale legittimazione. Vi è, infatti, il problema formale, più volte evidenziato, della riserva di legge prevista in tema di determinazione delle attribuzioni e dell'organizzazione, che, anche se relativa, richiede alla legge di rinviare ad un atto normativo secondario legittimato a disciplinare la materia e dovrebbe contenere criteri sufficientemente determinati per indirizzare l'atto. I DPCM fino ad ora adottati, invece, non sono formalmente qualificati regolamenti, anche se hanno (almeno in parte) un contenuto di tal genere ed i principi delineati dalla legge per la successiva regolamentazione sono assai ridotti.

Ciò nonostante si potrebbe giustificare, in via sostanziale, l'adozione di questi atti organizzativi in via provvisoria e di urgenza da parte del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni di coordinamento fra ministri, in attesa di un intervento definitivo, rispettivamente, del governo per l'organizzazione delle strutture dirigenziali generali e del ministro per le altre, confermando così la validità dei principi generali che regolano il rapporto fra le fonti di organizzazione.

In altre parole l'uso di tale atto formale può essere giustificato solo per la sua natura temporanea, per consentire all'interprete di comprendere, nella grande confusione derivante dai nuovi interventi normativi, le competenze ed i poteri dei singoli ministeri e l'organizzazione sommaria di essi. D'altra parte tale competenza che dovrebbe spettare alla legge, o comunque nel dettaglio al Consiglio dei ministri, non poteva essere attribuita ai singoli ministri direttamente interessati.

* Questo lavoro costituisce una sintesi di una più ampia ricerca che verrà pubblicata nell'*Osservatorio delle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2007.