

***La riorganizzazione dei ministeri nel decreto-legge n. 104/2019
(con particolare riferimento alle funzioni in materia di turismo)***

di Giacomo Menegus- Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Macerata

ABSTRACT: The paper examines the re-organisation of some ministerial administrations carried out through the decree-law no. 104/2019. First, it argues that the use of decree-laws combined with atypical secondary sources as legal instruments for ministerial re-organisation undermines the role of Parliament to an extent that may be unconstitutional. In particular, it is discussed how the use of both instruments is inconsistent with the purpose of Article 95, comma 3, of the Italian Constitution, which requires the Parliament to lay down the general principles of ministerial organisation. In the second part, the paper focuses critically on the allocation of the administrative functions in the field of tourism, which the decree-law no. 104/2019 transferred from the Ministry of Food, Agricultural and Forestry Policies to the Ministry of Cultural Heritage and Activities. Since the functions in this field have been frequently moved from a ministry to another in breach of the principle of good administration, the conclusion is that a stabilisation of the administrative set-up should be fostered, even if the current allocation may not appear the most logical solution in the light of the Italian institutional system.

SOMMARIO: 1. Il decreto-legge n. 104/2019: contenuti e profili d'interesse. – 2. La decretazione d'urgenza come strumento di riorganizzazione dei ministeri. – 3. Il fenomeno dei D.P.C.M. di

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

riorganizzazione semplificata: prassi ed elementi critici. – 4. Nel merito: l’instabile collocazione del turismo. – 5. Conclusioni.

1. Il decreto-legge n. 104/2019: contenuti e profili d’interesse

Con il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con modificazioni in legge 18 novembre 2019, n. 132, il Governo ha – tra le altre cose¹ – provveduto in via d’urgenza al trasferimento di funzioni e alla riorganizzazione di alcuni ministeri, incidendo in misura anche significativa sull’assetto dei dicasteri interessati.

Per entità dell’intervento di riordino e rilevanza dei settori coinvolti, meritano innanzitutto segnalazione, da un lato, il “ritorno” al Ministero per i beni e le attività culturali delle funzioni in materia di turismo, che con il precedente governo erano state trasferite al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (art. 1, nonché – per aspetti concernenti i servizi essenziali nell’ambito dei beni culturali – gli artt. 1-*bis* e 1-*ter*); dall’altro, l’attribuzione al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale delle competenze in materia di commercio internazionale e di internazionalizzazione del sistema Paese, sottratte al Ministero dello Sviluppo economico (art. 2). Un ulteriore intervento di rilievo ha poi interessato il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (art. 5), che vede il superamento del modello organizzativo precedente, basato su cinque direzioni generali, e l’articolazione del ministero in due dipartimenti (con soppressione della figura del Segretario generale). Meno incisiva invece è la previsione del decremento di un posto di livello dirigenziale generale nell’ambito della dotazione organica del

¹ Il decreto-legge non brilla per omogeneità dei contenuti, dal momento che, accanto a previsioni chiaramente dedicate alla riorganizzazione ministeriale (artt. 1, 2, 4, 5, 6) o a questa *lato sensu* riconducibili (artt. 1-*bis*, 1-*ter*), ve ne sono altre attinenti alla “rimodulazione degli stanziamenti per la revisione dei ruoli e delle carriere e per i compensi per lavoro straordinario delle Forze di polizia e delle Forze armate, in materia di qualifiche dei dirigenti e di tabella delle retribuzioni del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco” (artt. 3, 3-*bis*, 3-*ter*); un’altra volta a prorogare le funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, del Presidente e dei componenti del Consiglio dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni fino all’insediamento del nuovo Consiglio, e comunque non oltre il 31 dicembre 2019 (art. 7); e infine, v’è pure una disposizione, introdotta in sede di conversione, relativa al Commissario per le finali di coppa del mondo e i campionati mondiali di sci alpino (art. 1-*quater*). In particolare, quest’ultima disposizione si segnala per una problematica riconducibilità sia alle finalità complessive (per quanto eterogenee) sia al contenuto originale del decreto-legge (cfr. Camera dei Deputati. Comitato per la legislazione, *Esame e conclusione - Parere con osservazioni sulla Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, XVIII Leg.*, in www.camera.it, scheda iter A.C. 2242 - Esame in Commissione - Sede consultiva, 12 novembre 2019, 4).

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (art. 6), che ha comunque richiesto l'adozione di nuovi regolamenti organizzativi (già adottati)². Si tratta tuttavia di una riorganizzazione che avrà vita assai breve, dal momento che, a seguito delle dimissioni del Ministro Fioramonti, con il decreto-legge 9 gennaio 2019, n. 1, si è proceduto allo spaccettamento del relativo ministero, istituendo rispettivamente il Ministero dell'Istruzione e quello dell'Università e della ricerca³. Chiude gli interventi in tema di organizzazione l'istituzione di una Struttura tecnica per il controllo interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 4), dichiaratamente rivolta «al fine di potenziare il sistema dei controlli interni di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 in materia di regolarità amministrativa e contabile e di controllo di gestione».

I profili di interesse del provvedimento in esame sono diversi: in primo luogo, viene in rilievo la questione delle fonti dell'organizzazione ministeriale. Da un lato, si ha l'impiego della decretazione d'urgenza per il riordino e il trasferimento di funzioni; dall'altro, v'è il rinvio per l'attuazione di tali disposizioni di riordino a fonti secondarie atipiche, adottate nella forma del D.P.C.M. e con procedimento semplificato e accelerato. Su questi aspetti ci si sofferma nei paragrafi 2 e 3. In secondo luogo, appare interessante fare il punto nel merito almeno su una delle principali misure di riordino del decreto, ovvero la ricollocazione del turismo presso il MiBACT, ennesima tappa di un incessante (e apparentemente mai definitivo) percorso di organizzazione a livello governativo delle relative funzioni statali. Tale aspetto viene affrontato nel penultimo paragrafo. Non si prendono invece in esame il trasferimento delle funzioni in materia di commercio estero e internazionalizzazione, dal momento che la mancata adozione del D.P.C.M. di riorganizzazione nei tempi previsti non consente un compiuto apprezzamento della riforma⁴; né la riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la quale – per quanto significativa sotto l'aspetto amministrativo – non sembra presentare particolari profili di rilievo costituzionale⁵.

² D.P.C.M. 21 ottobre 2019, nn. 140 e 155.

³ Cfr. G. DI FILIO, *La duplicazione dei Ministeri: quando gli equilibri interni alla coalizione giustificano un decreto-legge*, in *laCostituzione.info*, 13 gennaio 2019, www.lacostituzione.info (ult. consultazione 14 gennaio 2019).

⁴ Il termine per l'adozione (in forma semplificata) era previsto per il 15 dicembre 2019 (art. 2, comma 16).

⁵ Cfr. in proposito il D.P.C.M. 6 novembre 2019, n. 138 (pubblicato in G.U. n. 282 del 2 dicembre 2019). Un aspetto problematico è semmai rappresentato dal termine (di 45 giorni) previsto dal d.-l. n. 104/2019 per la riorganizzazione, che è fatto decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge e dunque scade prima del termine per la conversione. Il D.P.C.M. così adottato, qualora il decreto-legge non fosse stato convertito, avrebbe visto venir meno la propria base normativa.

2. La decretazione d'urgenza come strumento di riorganizzazione dei ministeri

L'impiego del decreto-legge per procedere a riorganizzazioni dei ministeri più o meno complesse – nonostante possa contare ormai su un discreto numero di precedenti, anche risalenti⁶ – continua a porre seri interrogativi di legittimità costituzionale. Se infatti si guarda ai presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2, Cost. – quantomeno se intesi nell'accezione rigorosa che, secondo parte della dottrina, deriva innanzitutto dalla collocazione sistematica della disposizione⁷ – appare assai arduo configurarne la sussistenza con riferimento a riforme dell'organizzazione ministeriale (specie se organiche), che di norma non presentano quella natura emergenziale richiesta dal dettato costituzionale e producono effetti pratici differiti nel tempo⁸. Tale conclusione parrebbe suffragata ancor più, con riferimento al caso in esame, dalla presenza di ben sei rinvii a provvedimenti successivi (da adottarsi talora entro un termine successivo a quello previsto per la conversione del decreto stesso) e dalla previsione, in due commi, di un'entrata in vigore differita al 1° gennaio 2020; previsioni, queste ultime, che potrebbero

⁶ Il primo caso – rimasto a lungo isolato – risale al 1974, con l'istituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali (decreto-legge n. 675/1974). Seguono poi, a distanza di poco meno di vent'anni, i decreti resisi necessari per adeguare l'organizzazione governativa agli esiti dei referendum abrogativi del 18 e 19 aprile 1993, che hanno soppresso i Ministeri del Turismo e dello spettacolo, delle Partecipazioni statali e dell'Agricoltura e delle foreste: a) d.-l. 23 aprile 1993, n. 118, convertito in legge 23 giugno 1993, n. 202 (*Disposizioni urgenti per la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali e per il riordino di IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL e INA*); b) d.-l. 4 dicembre 1993, n. 495 (*Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport*), non convertito in legge (ma si v. l'art. 1, comma 2, L. 30 maggio 1995, n. 203, in forza del quale restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto); c) d.-l. 2 ottobre 1993, n. 394 (*Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport*), e 2 ottobre 1993, n. 393 (*Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali*), ugualmente non convertiti. Nel 2001 e 2006, con la formazione dei Governi Berlusconi II e Prodi II, si ha il ricorso al decreto-legge per riconfigurare la compagine governativa – con il cd. “spacchettamento” di alcuni ministeri – in vista del voto di fiducia delle Camere (d.-l. nn. 217/2001 e 181/2006, v. nt. 10). Quindi, il decreto-legge n. 85/2008, con il quale si è integrata la riorganizzazione promossa dalla finanziaria 2008. Quanto ai casi più recenti, in cui l'adozione dei decreti-legge è legata alla necessità di un celere contenimento della spesa pubblica a fronte della crisi economica (2008-2014), riferimenti più puntali sono forniti nel seguito della trattazione (spec. nt. 11, 12 e 13).

⁷ Cfr., per tutti, – nell'impossibilità di ricostruire in questa sede la riflessione sul punto – L. PALADIN, *In tema di decreti legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1958, 533 ss.; nonché ID., *Art. 77*, in AA. VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro italiano, 1979, spec. 56.

⁸ In tal senso, con specifico riferimento a decreti-legge di riorganizzazione ministeriale, D. GIROTTO, *L'organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, in *Aedon*, n. 2, 2016, 2-3; sul problema del decreto-legge quale fondamento di normative secondarie da adottarsi successivamente (e con specifico riferimento a D.P.C.M.) cfr., da ultimo, D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del presidente del consiglio dei ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012, spec. 22-21.

costituire indice sintomatico della violazione dei presupposti di necessità e urgenza (cfr., ad esempio, sent. n. 220 del 2013).

Tuttavia, com'è noto, la prassi della decretazione d'urgenza ha visto affermarsi una nozione assai elastica e permissiva dei presupposti costituzionalmente previsti per l'adozione di un decreto-legge, consentendone l'impiego sostanzialmente in qualsiasi situazione in cui il Governo ritenga di intervenire urgentemente⁹. E sempre la prassi ha offerto numerosi e variegati esempi di decreti-legge che contengono rinvii a provvedimenti successivi (si pensi ad esempio ai casi – di assai dubbia legittimità – di norme di delegificazione)¹⁰.

Con specifico riferimento a decreti-legge aventi ad oggetto l'organizzazione ministeriale va però evidenziato come l'allontanamento dal dettato costituzionale si stia consolidando soltanto in tempi recenti. Se si guarda infatti ai precedenti – al netto di alcuni casi particolari, se non addirittura eccentrici¹¹ – un primo blocco di decreti-legge risulta adottato tra 2008 e 2011 per assicurare il contenimento della spesa pubblica, reso urgente dall'incombente crisi economica¹²; fa quindi seguito il decreto-legge n. 95/2012, adottato dal Governo Monti “in piena tempesta economico-

⁹ Cfr., per tutti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, 3^a ed., Torino, Giappichelli, 2019, 167 ss.; si veda, per una ricostruzione delle più recenti tendenze sul punto, lo *Speciale - I poteri normativi del Governo*, *Atti del Seminario organizzato dalla Rivista - Firenze, 4 aprile 2019 di Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, e in part. il quadro offerto da G. DI COSIMO, *Aggiornamenti sul fronte della decretazione d'urgenza*, *ivi*.

¹⁰ Sul punto cfr., ad esempio, G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2011.

¹¹ In tal senso, *casi particolari* appaiono: a) l'istituzione del Ministero per i beni culturali e il paesaggio (occasione in cui l'uso del decreto-legge è stato comunque oggetto di aspre e argomentate critiche in Parlamento; cfr. Camera dei Deputati. Assemblea, *Discussioni*, VI Leg., sedute 327 e 328, 22 e 23 gennaio 1975, in www.legislature.camera.it scheda lavori preparatori A.C. 3390 - Discussione e approvazione); b) la riorganizzazione seguita ai referendum abrogativi, che trova una giustificazione nell'urgenza di garantire l'esercizio e la pronta ricollocazione delle funzioni dei dicasteri soppressi (in tal senso, S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, 2^a ed., Torino, Giappichelli, 2017, 317); c) il decreto-legge n. 85/2008, resosi necessario per integrare la genericità delle previsioni di contenimento della compagine governativa contenute nella legge finanziaria 2008 (art. 1, commi 376 e 377, l. n. 244/2007). Si riguardano come *casi eccentrici* invece i decreti-legge adottati prima della fiducia parlamentare al solo scopo di adeguare la compagine governativa agli accordi politici della (prossima) maggioranza di Governo (2001 e 2006). In proposito, in termini assai critici, cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 316 ss.; cfr. anche C. MARTINI, *La “nuova” riforma dei ministeri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006, 551 ss. Un tentativo di fornire un argomento di carattere istituzionale per l'adozione del decreto-legge in tali frangenti è offerto da E. CATELANI, *Struttura del governo: l'organizzazione dei ministeri*, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2011, 148, la quale valorizza la necessità che il voto del Parlamento intervenga sul Governo nella sua interezza e non solo su una parte di esso.

¹² V. art. 74 del d.-l. n. 112/2008, art. 1, comma 8-*bis*, d.-l. n. 194/2009 e art. 1, commi 3-5, d.-l. n. 138/2011. Si tratta, ad ogni modo, più che di articolate riorganizzazioni, di veri e propri “tagli”, con riduzione delle dotazioni organiche e del numero degli apparati amministrativi. Sui profili di dubbia costituzionalità che comunque emergono con riferimento a siffatta questa “gestione d'urgenza della politica economica”, cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2013, 21 ss., in part. 24 ss.

finanziaria”¹³ (quindi in una situazione di per sé eccezionale), nel corso della quale l’esigenza di conseguire un sollecito risparmio di spesa poteva in qualche misura giustificare l’adozione della decretazione d’urgenza per realizzare rapidamente riduzioni e riorganizzazioni degli apparati amministrativi¹⁴. Chiusa la XVI legislatura, si hanno ancora alcuni decreti-legge di riorganizzazione dichiaratamente giustificati da esigenze economico-finanziarie: in tal senso, si pongono i d.-l. nn. 66/2014 e 83/2014 adottati dal Governo Letta¹⁵.

Bisogna attendere il Governo Conte I per ritrovare l’impiego del decreto-legge in materia di organizzazione ministeriale, questa volta però del tutto svincolato da esigenze di contenimento della spesa: il d.-l. n. 86/2018 – recante “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità” – appare infatti rivolto esclusivamente alla sollecita realizzazione del disegno di riordino del Governo, in palese carenza di elementi oggettivi di straordinaria necessità ed urgenza¹⁶. E lo stesso pare possa dirsi del decreto-legge in esame, che al decreto-legge n. 86/2018 è legato non solo in quanto ne rappresenta la “controriforma” sul fronte della collocazione delle funzioni in materia di turismo, ma pure in quanto prevede l’impiego del medesimo strumento atipico di riorganizzazione, costituito da un D.P.C.M. adottato con procedura accelerata e semplificata rispetto a quella di cui all’art. 17, comma 4-bis, legge n. 400/1988 (d’ora in poi “*D.P.C.M. di riorganizzazione semplificata*”).

Va rimarcato il fatto che un palese allontanamento dal dettato costituzionale si sta realizzando pienamente solo con questi ultimi due decreti-legge, perché tali atti sembrano prefigurare un nuovo schema per i processi di riorganizzazione ministeriale, improntato sul binomio decreto-legge e D.P.C.M. di riorganizzazione semplificata (e accelerata): il primo delinea gli elementi essenziali del

¹³ Così V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2016, 3.

¹⁴ Cfr. in proposito – con riferimenti anche agli interventi di ridimensionamento di cui alla nota precedente – C. MARTINI, *La riforma dei ministeri nell’ambito della “spending review”*, in *Aedon*, n. 2, 2014. A quest’ultimo decreto fa seguito il d.-l. n. 43/2013, il quale – pur non intervenendo inizialmente in materia di organizzazione ministeriale – vede in sede di conversione il singolare inserimento di norme per il trasferimento delle funzioni in materia di turismo al MiBAC (art. 1, commi 2-8, l. 24 giugno 2013, n. 71).

¹⁵ Va peraltro osservato come il d.-l. n. 66/2014 si saldi idealmente, in forza di una catena di proroghe in via d’urgenza dei termini per la riorganizzazione, con il precedente d.-l. n. 95/2012 (cfr. V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit., 4 ss.).

¹⁶ Dello stesso avviso – anche con riguardo ai d.-l. nn. 104/2019 e 1/2020 – G. DI FILIO, *La duplicazione dei Ministeri: quando gli equilibri interni alla coalizione giustificano un decreto-legge*, cit.

riordino, in ossequio formale alla riserva di legge prevista dall'art. 95, comma 3, Cost.; il secondo dà compiuta attuazione a tale riordino, con procedura semplificata ed entro un termine (breve) previsto dallo stesso decreto-legge.

Indizi di un possibile consolidamento dello schema descritto possono ravvisarsi nel venir meno di ogni riferimento all'art. 17, comma 4-*bis*, legge n. 400/1988 in entrambi i decreti in questione¹⁷ e dalla sostituzione dello stesso con l'art. 4-*bis*, decreto-legge n. 86/2018 – rubricato “Procedure per il riordino dell'organizzazione dei Ministeri”–, che viene richiamato in modo singolare dal decreto-legge in esame (n. 104/2019), quasi fosse una nuova norma ordinamentale di riorganizzazione, ogniquale volta si pone l'esigenza di riorganizzare i Ministeri a seguito del riordino (così l'art. 1, comma 4; art. 2, comma 16; art. 5, comma 2; art. 6, comma 1, *lett. b*). Sulle problematiche derivanti dall'adozione di questa fonte secondaria atipica si dirà più compiutamente nel seguente paragrafo.

Soffermandoci invece sul complessivo schema normativo, in primo luogo, conviene inquadrare le conseguenze innescate dalla combinazione del decreto-legge e dei D.P.C.M. di riorganizzazione semplificata, finora oggetto di limitata attenzione da parte della dottrina¹⁸. Viene in rilievo, in questo frangente, la riserva di legge relativa prevista dall'art. 95, comma 3, Cost. per cui «La legge (...) determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri». Già v'è stato chi ha dubitato della compatibilità con tale riserva di un intervento d'urgenza sulla compagine governativa, considerato che la stessa riserva «pone una garanzia di certezza ordinamentale della istituzione-governo dalle incursioni contingenti della politica»¹⁹. A maggior ragione pare debba

¹⁷ Il riferimento ai regolamenti di organizzazione di cui all'art. 17, comma 4-*bis*, l. n. 400/1988 nel d.-l. n. 86/2018 è stato soppresso in sede di conversione; è presente invece un richiamo al tale disposizione nel d.-l. n. 104/2019, ma con esclusivo riferimento alla *lett. e*), che prevede decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

¹⁸ Non si affronta in questa sede l'esame delle problematiche poste dalla previsione di delegificazioni in atti con forza di legge (e in particolare decreti-legge; cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., 242), nonostante i D.P.C.M. in questione, sostituendosi ai regolamenti di cui all'art. 17, comma 4-*bis*, possano apparentemente integrare un'ipotesi di regolamenti di delegificazione atipica. Da un lato, infatti, è stato convincentemente dimostrato come già l'art. 17, comma 4-*bis* si sia atteggiato più come fonte di regolamenti di attuazione che di delegificazione (cfr. E. LONGO, *L'uso dei regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione dei ministeri: un esame della prassi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2011, spec. 27-28); dall'altro, i D.P.C.M. in questione intervengono su ambiti dell'organizzazione ministeriale che dovrebbero oramai essere già integralmente disciplinati da fonti secondarie (così ad esempio, con riguardo al MiBACT, G. SCIULLO, *In tema di ordine delle fonti nell'organizzazione ministeriale*, in *Aedon*, n. 2, 2016): le problematiche emerse in altri casi di delegificazione autorizzata con decreto-legge non sembrano dunque porsi nel nostro caso.

¹⁹ Cfr. L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del Governo*, in AA. VV., *Annuario 2001. Il Governo, Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, a cura di A.I.C., Padova, Cedam, 2002, 69.

dubitarsi della conformità costituzionale della descritta combinazione di decreto-legge e D.P.C.M.: se il primo erode le prerogative parlamentari a monte, consegnando al Governo la definizione degli aspetti essenziali dell'organizzazione governativa e ministeriale – e sottraendo così nei fatti al Parlamento proprio i profili coperti dalla riserva di legge relativa –, il secondo fa altrettanto a valle, escludendo la sottoposizione del progetto di regolamento (atipico) di organizzazione al parere delle competenti Commissioni parlamentari²⁰.

Si potrebbe obiettare, da un lato, che la necessità di regolare con legge la materia ai sensi dell'art. 95, comma 3, Cost. deve intendersi comunque soddisfatta dall'intervento di atti con forza di legge²¹, e dall'altro lato, che il Parlamento ha pur sempre la possibilità di intervenire sul decreto-legge in sede di conversione, potendo in casi estremi anche non convertirlo qualora non condivida il disegno di riordino governativo.

Queste obiezioni peccherebbero tuttavia di eccessivo formalismo: non solo perché i margini di intervento parlamentare sono assai compressi, ma anche e soprattutto perché – proprio a causa della compressione dei tempi imposta dalla necessità di convertire il decreto-legge – l'esame parlamentare finisce inevitabilmente per focalizzarsi sugli aspetti di dettaglio e sulle previsioni di natura più marcatamente provvedimentale del decreto-legge, a discapito della riflessione sui tratti essenziali dell'organizzazione governativa e ministeriale, che richiedono tempi e valutazioni di più ampio respiro rispetto a quelli consentiti dall'*iter* di conversione di un decreto-legge²². L'esclusione del parere delle Commissioni parlamentari competenti prevista per l'adozione del D.P.C.M. rimuove ogni possibilità di recupero di un qualche controllo e influenza sugli sviluppi successivi della riorganizzazione, esautorando in maniera definitiva il Parlamento.

La riserva di legge ex art. 95, comma 3, Cost. risulta così formalmente rispettata, ma completamente svuotata nella sostanza. Fintantoché l'estromissione del Parlamento si mantiene confinata a casi che presentano una certa eccezionalità – quali i decreti-legge di riordino adottati durante la crisi – ciò può apparire criticabile, specie sotto il profilo dell'opportunità, ma rimane (pur con qualche perplessità) sostanzialmente in linea con il dettato costituzionale. Quando invece il ricorso alla combinazione descritta dovesse divenire costante, si verrebbero inevitabilmente a

²⁰ Parere previsto ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. n. 400/1988 (richiamato dall'art. 17, comma 4-*bis*).

²¹ Così E. CATELANI, *Struttura del governo...*, cit., 148.

²² I margini di intervento parlamentare sono tanto più ridotti se, come nel caso del d.-l. n. 104/2019, il Governo pone la questione di fiducia sul d.d.l. di conversione.

ricalibrare ancora una volta gli equilibri tra Parlamento e Governo – in favore di quest’ultimo – con un’alterazione della stessa forma di governo. Giova ricordare in proposito come la *ratio* dell’art. 95, comma 3, Cost. sia quella di ripristinare il principio di legalità in materia di organizzazione del Governo dopo che, specie durante l’esperienza fascista, l’intera struttura governativa era stata nella piena disponibilità dell’Esecutivo: *ratio* che viene sostanzialmente disattesa proprio laddove le linee essenziali della struttura governativa, che si vorrebbero prerogativa delle Camere, finiscono nella pressoché piena disponibilità del Consiglio dei Ministri.

3. Il fenomeno dei D.P.C.M. di riorganizzazione semplificata: prassi ed elementi critici

Il ricorso ai fonti secondarie atipiche, in deroga inespresa (come nel caso in esame) all’art. 17, comma 4-*bis*, legge n. 400/1988, solleva diverse perplessità (che peraltro sussisterebbero anche se ciò si verificasse in virtù di una legge ordinaria o un decreto legislativo)²³.

Prima di individuare le principali criticità di tali D.P.C.M., conviene riepilogare i tratti salienti di questa fonte atipica che, in forza di una prassi via via più consistente sta assumendo una conformazione quasi tipizzata, prevalendo sulla fonte regolamentare appositamente predisposta dalla legge 400/1988. A tal fine si può guardare al già citato art. 4-*bis*, decreto-legge n. 86/2018, che sembra essere inteso – almeno alla luce del decreto in esame che vi fa più volte rinvio – quale nuova norma sulla produzione di norme secondarie atipiche, ovvero di D.P.C.M. di organizzazione semplificata.

L’iniziativa per l’adozione di tali D.P.C.M. spetta al Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell’economia e delle finanze. Il decreto è quindi soggetto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, ma non a quello del Consiglio di Stato, che può tuttavia essere richiesto in via facoltativa dal Presidente del Consiglio

²³ Sulle criticità legate al diffuso ricorso ai D.P.C.M. per l’organizzazione ministeriale, cfr. G. TARLI BARBIERI, *L’attività regolamentare*, in AA. VV., *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Bologna, il Mulino, 2019, 189-191; V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit., spec. 4-9; con particolare riferimento alle riorganizzazioni del MiBACT, cfr. D. GIROTTO, *L’organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, in *Aedon*, n. 2, 2016; nonché G. SCIULLO, *In tema di ordine delle fonti nell’organizzazione ministeriale*, in *Aedon*, *ivi*.

dei Ministri²⁴. Come già accennato, non è previsto il passaggio per le Commissioni parlamentari competenti. Il procedimento di norma deve concludersi – con l’adozione di un D.P.C.M. previa deliberazione del Consiglio dei Ministri – entro un termine piuttosto breve, individuato nella stessa disposizione che rinvia a tale fonte atipica di riorganizzazione. La deroga all’art. 17, comma 4-*bis*, legge n. 400/1988 si configura infatti, di massima, come transitoria: una volta scaduto il termine breve per l’adozione del D.P.C.M. in via semplificata, dovrebbe infatti tornare a ri-espandersi la norma generale, costituita dall’art. 17, comma 4-*bis*.

La *ratio* originaria del ricorso a questo procedimento semplificato va senz’altro rinvenuta nella necessità di realizzare la riorganizzazione ministeriale con speditezza maggiore rispetto a quella consentita dalla complessa procedura prevista nell’art. 17, comma 4-*bis*, legge n. 400/1988: la comparsa di tale fonte atipica va infatti fatta risalire all’art. 2, comma 10-*ter*, del decreto-legge n. 95/2012 (c.d. *spending review*), il quale aveva previsto la possibilità di adottare i regolamenti di organizzazione con D.P.C.M. a seguito della riduzione delle dotazioni organiche del personale, al fine di realizzare un immediato contenimento della spesa pubblica.

Sotto un profilo puramente logico, si potrebbe anche ritenere un siffatto regolamento accelerato ben più coerente con la sua previsione in un decreto-legge di quanto non sarebbe il classico regolamento di organizzazione ai sensi dell’art. 17 comma 4-*bis*, che richiede tempi più lunghi, apparentemente incompatibili con l’urgenza presupposta dal decreto-legge.

Senonché, si è giustamente osservato come, sin dalla sua prima applicazione, la riorganizzazione accelerata ricercata con tali D.P.C.M. non è stata affatto accelerata e neppure più rapida di quella garantita dall’art. 17, comma 4-*bis*²⁵. I termini eccessivamente ravvicinati per l’adozione dei D.P.C.M. di riorganizzazione (31 dicembre 2012) hanno infatti costretto il Governo a continue proroghe, fino ad arrivare al 28 febbraio 2014. Lo stesso vale per la seconda applicazione del modello, coincidente con l’adozione del decreto-legge n. 66/2014 (art. 16, comma 4): anche in questo caso, al fine di realizzare interventi di rapido riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni

²⁴ Va tuttavia segnalato che, in virtù dell’art. 16-*ter*, comma 7, del d.-l. n. 124/2019 (convertito in legge n. 157/2019), si è previsto – con un intervento sull’art. 4-*bis* – che, con effetto dal 31 marzo 2020, la richiesta di parere al Consiglio di Stato sia obbligatoria e non più facoltativa. Quanto questa modifica saprà imporsi concretamente andrà tuttavia verificato nella prassi, dal momento che l’eventuale nuova fonte primaria di riorganizzazione (legge o atto con forza di legge) potrà ben derogare o abrogare tale disposizione.

²⁵ V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit., 4-6.

della spesa, si è previsto il ricorso al D.P.C.M. descritto, con un termine iniziale al 15 luglio 2014, poi prorogato al 15 ottobre 2014.

Queste continue proroghe – al di là della loro dubbia legittimità²⁶ – sollevano perplessità sulla stessa finalità svolta dai D.P.C.M. in parola: se questi infatti non hanno conseguito, almeno nelle prime applicazioni, quell’accelerazione del riordino cui erano diretti, evidentemente il loro impiego dev’essere funzionale ad altro. Non è difficile sostenere in effetti (come fa ad esempio il Comitato per la Legislazione)²⁷ che ci si trova dinnanzi all’ennesima fattispecie di «fuga dal regolamento»²⁸; una fattispecie che tuttavia parrebbe diretta – più che ad un’accelerazione del riordino, che pure si può riscontrare almeno in rapporto al decreto in esame – soprattutto a ricondurre esclusivamente alle dinamiche interne dell’Esecutivo le scelte di riorganizzazione ministeriale, sottraendo queste ultime a qualsiasi interferenza esterna, sia essa quella del parere del Consiglio di Stato o quella delle Commissioni parlamentari.

In proposito, pare utile riprendere alcune considerazioni svolte ai tempi del “bipolarismo maggioritario” da Erik Longo il quale, nell’esaminare l’organizzazione del Governo tra la XIV e la XVI legislatura, aveva evidenziato come i ripetuti interventi sull’articolazione governativa e sull’organizzazione ministeriale – effettuati, come si è accennato *supra*, anche con decreto-legge – fossero espressione di una sorta di “contropinta” promossa dai partiti politici di maggioranza, se non da gruppi più ristretti della stessa, nei confronti dell’accresciuto potere del Presidente del Consiglio; una contropinta volta non solo a garantire la presenza dei *leader* principali (specie in un governo di coalizione) nella compagine governativa, al fine di dar loro visibilità, ma pure a

²⁶ Specie sotto il profilo della sussistenza dei requisiti straordinari di necessità e urgenza, considerato che la proroga dei termini trova giustificazione esclusiva nel mancato rispetto del termine previsto inizialmente.

²⁷ Cfr. Camera dei Deputati. Comitato per la legislazione, *Esame e conclusione - Parere con osservazioni sulla Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104*, cit., 5.

²⁸ Secondo la nota definizione coniata da U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro. I. Stato e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1991, 227 ss. Nell’ambito dell’ormai copiosa riflessione dottrinale in proposito, si veda almeno N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna il Mulino, 2003, spec. 103 ss. Si fa invece riferimento ad una “fuga dalla forma” in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 420, così evidenziandosi il permanere di una natura sostanzialmente regolamentare della fonte atipica.

ritagliare per le diverse forze politiche margini sempre maggiori di influenza sull'indirizzo politico, nonché strumenti di controllo e limitazione del potere presidenziale²⁹.

Tali osservazioni possono valere a maggior ragione in rapporto all'esperienza dei due Governi Conte, caratterizzati da maggioranze instabili e assai articolate, nell'ambito dei quali il ruolo del Presidente – per ammissione dello stesso – è divenuto principalmente di mediazione e coordinamento dell'attività di Ministri che esibiscono una notevole autonomia operativa.

L'impiego del decreto-legge e del D.P.C.M. di riorganizzazione, in questo contesto di instabilità della maggioranza e di protagonismo ministeriale, risulta dunque funzionale, da un lato, a dare immediata e agevole esecuzione agli equilibri politici di volta in volta raggiunti tra le varie forze e *leader* politici ivi presenti; dall'altro, a consentire ai singoli ministri una più agevole riorganizzazione del proprio dicastero, in funzione di una rapida realizzazione del proprio disegno politico-amministrativo. In quest'ottica pare vadano letti almeno gli interventi di cui agli artt. 1 e 3 del decreto-legge n. 86/2018, che trasferiscono le funzioni in materia di turismo al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e attribuiscono una serie di funzioni in tema di famiglia e disabilità al relativo Ministro senza portafoglio. Lo stesso vale per alcuni degli interventi del decreto-legge in esame, specie quelli di cui all'art. 1, che riconduce il turismo al MiBACT – riavviando un percorso di riforma dell'organizzazione centrale e periferica del dicastero già avviato dallo stesso Ministro Franceschini durante i Governi Renzi e Gentiloni –, e all'art. 2, con il Commercio estero che “segue” il Capo politico di uno dei principali partiti di maggioranza dal dicastero dello Sviluppo economico (ricoperto durante il Governo Conte I) a quello degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, di cui lo stesso ha assunto la responsabilità con la formazione del Governo Conte II.

Se la ricostruzione sinora proposta è corretta, se ne ricava il quadro della ricerca di una sostanziale autonomia da parte dei singoli Ministri nella determinazione dell'organizzazione del proprio Ministero, che potrebbe porre dei dubbi anche circa il rispetto dell'art. 95, comma 1, Cost., il quale vorrebbe il Presidente del Consiglio dei Ministri garante dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo.

²⁹ Cfr. E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre legislature*, in AA. VV., *Il Governo forte*, a cura di G. Di Cosimo, Macerata, EUM, 2010, 121 ss., nonché in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2009, in part. 13 ss.

Sotto questo profilo, come già osservato in dottrina³⁰, i dubbi possono essere fugati dal fatto che per l'adozione del D.P.C.M. è prevista la necessaria previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Peraltro, è interessante segnalare come la richiesta facoltativa del parere del Consiglio di Stato – proprio in ragione del carattere discrezionale della stessa – possa prestarsi ad essere impiegata dal Presidente non solo al fine di ottenere l'ausilio tecnico-giuridico del Consiglio di Stato, ma pure per garantirsi un margine di ripensamento sul progetto di regolamento approntato dal Ministro³¹.

Rilevato come l'adozione dei D.P.C.M. in questione non ponga problemi di compatibilità con l'art. 95, comma 1, Cost., rimangono comunque diversi profili problematici: innanzitutto quello della pubblicità di tali fonti di riorganizzazione, che sono spesso pubblicate in Gazzetta Ufficiale – qualora vengano pubblicate – a notevole distanza dalla loro approvazione³². Inoltre, va evidenziato come la deformalizzazione delle fonti di organizzazione dei Ministeri, oltre a porsi in conflitto – per certi versi fisiologico³³ – con il modello disegnato dalla legge n. 400/1988 e ad alterare l'assetto delle fonti dell'organizzazione ministeriale, favorisce l'inarrestabile e confusa espansione di un *corpus* di norme assai variegate, di sempre più difficile comprensione. Sono testimonianza di tale processo i faticosi sforzi, compiuti in dottrina, di ricognizione degli atti formalmente o

³⁰ D. GIROTTO, *L'organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, cit., 4.

³¹ Questa parziale deviazione dai fini tipici della richiesta del parere al Consiglio di Stato può forse ravvisarsi nel duplice parere richiesto con riferimento al D.P.C.M. di riorganizzazione del MiPAAFT, adottato in forza della previsione di cui all'art. 4-*bis*, del d.-l. n. 86/2018. Finora risulta essere solo la seconda occasione nella quale la Presidenza del Consiglio ha fatto richiesta del parere facoltativo; la prima ha riguardato il D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche". In proposito, cfr. V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit., 8-9. Si tenga presente tuttavia l'art. 16-*ter*, comma 7, d.-l. n. 124/2019, il quale dispone che il parere sia obbligatorio, sebbene a partire dal 31 marzo 2020 (v. *supra* nt. 24).

³² Ad esempio, il Regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico, deliberato il 12 dicembre scorso, non risulta ancora pubblicato. Assai differenti tra loro le tempistiche della pubblicazione degli altri D.P.C.M. previsti dallo stesso d.-l. n. 104/2019: il D.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance" risulta pubblicato solo il 21 gennaio 2020; il D.P.C.M. 21 ottobre 2019, n. 140, recante "Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca" è stato pubblicato in G.U. l'11 dicembre 2019; mentre il D.P.C.M. 21 ottobre 2019, n. 155, recante "Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca", adottato lo stesso giorno del precedente, risulta pubblicato dieci giorni dopo (21 dicembre 2019); infine il D.P.C.M. 6 novembre 2019, n. 138, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare", è stato pubblicato, più celermente, il 2 dicembre 2019. Ulteriori esempi in V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit.

³³ Cfr., tra gli altri, G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, 192 ss., il quale parla di "fragilità" della disciplina introdotta dalla legge n. 400/1988.

sostanzialmente normativi che disciplinano l'organizzazione dei singoli dicasteri³⁴. Infine, va segnalato come la rapidità con la quale i D.P.C.M. in parola consentono di intervenire sull'organizzazione ministeriale – anche in carenza di una sufficiente riflessione –, rischia di rendere eccessivamente instabile le strutture amministrative, in danno del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

4. Nel merito: l'instabile collocazione del turismo

Venendo al merito della riorganizzazione operata con il decreto-legge in esame, ci si concentra – come accennato in apertura – sul “ritorno” al MiBACT delle funzioni in materia di turismo. Si tratta di una vera e propria controriforma, volta a ripristinare lo *status quo ante* a seguito del sofferto e discusso trapianto delle funzioni in materia di turismo dal MiBAC al MiPAAF, operato poco più di un anno prima con il decreto-legge n. 86/2018.

Prima di esaminare i contenuti del riordino, appare utile ricostruire brevemente come le funzioni statali in materia di turismo, a partire dal referendum del 18 aprile 1993 che ha abrogato la legge istitutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo (l. 31 luglio 1959, n. 617), abbiano faticato a trovare una stabile collocazione nell'ambito dell'organizzazione governativa³⁵. Dapprima, il decreto-legge n. 97/1995 provvedeva, dando seguito ai risultati referendari, a trasferire alle regioni a statuto ordinario le relative competenze, trattenendo una serie di funzioni in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (presso la quale era stato istituito con D.P.C.M. nel 1994 un Dipartimento del Turismo).

Con i d.lgs. nn. 300 e 303/1999 – formalizzando una prassi invalsa, sin dal 1996, di delega delle funzioni in materia di turismo al Ministero dell'industria, commercio e artigianato – si costituisce, nell'ambito del nuovo Ministero delle attività produttive, una Direzione generale per il turismo (all'interno del Dipartimento delle imprese, v. D.P.R. 26 marzo 2001, n. 175). Tale collocazione è tuttavia riconsiderata nell'ambito della formazione del Governo Berlusconi II, che vede la ri-

³⁴ Cfr., ad esempio, E. CATELANI, *Struttura del governo...*, cit., 171 ss.; precedentemente ID., *Regolamenti di organizzazione e altri atti di disciplina degli uffici ministeriali: lo “stato” della riforma*, in AA. VV., *Osservatorio delle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 2001, 165 ss.

³⁵ Cfr. G. MELONI, *Le competenze amministrative*, in AA. VV., *Manuale di diritto del turismo*, a cura di V. Franceschelli e F. Morandi, Torino, Giappichelli, 2017, 50-51.

attribuzione delle funzioni alla Presidenza del Consiglio, la quale si avvale provvisoriamente del MiBAC fino all'istituzione, nel corso del 2006, di un Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo presso Presidenza del Consiglio dei Ministri, con contestuale soppressione della Direzione generale del Turismo presso Ministro dello Sviluppo economico (l. 24 novembre 2006, n. 286).

Le riorganizzazioni divengono da qui in poi sempre più frequenti: si ha prima la delega delle funzioni al Ministro del Turismo senza portafoglio (D.P.R. 8 maggio 2009 e D.P.C.M. 15 maggio 2009), cui si somma, nel 2011 (D.P.C.M. 21 giugno 2011), la delega per gli Affari regionali³⁶. Di lì a pochi anni, tramite uno dei decreti-legge adottati dal Governo Monti, si ha il trasferimento delle funzioni presso il MiBACT, con la conseguente istituzione della Direzione generale "Turismo" (d.m. 18 novembre 2013-4 febbraio 2014, n. 296 e D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171).

Quando la collocazione presso tale dicastero sembrava divenuta ormai stabile, è intervenuto il già più volte citato d.-l. n. 86/2018, attraverso il quale si progettava di costituire una sorta di Ministero di promozione del *Made in Italy*, abbinando le funzioni in materia di turismo a quelle nel campo delle eccellenze eno-gastronomiche. Senonché l'ambizioso progetto di riorganizzazione ha subito un brusco arresto quando il Consiglio di Stato – cui la Presidenza del Consiglio ha fatto richiesta del parere facoltativo di cui si è detto *supra* – ha bocciato il D.P.C.M. di riorganizzazione proposto dal Ministero. I correttivi apportati al testo hanno richiesto un'ulteriore dilazione del riordino, tanto che il D.P.C.M. n. 76 del 2019 è entrato in vigore a fine agosto 2019, in piena crisi di governo, rendendo impossibile l'adozione di tutti i decreti attuativi necessari per l'avvio del nuovo assetto organizzativo. Il d.-l. n. 104/2019 riporta dunque le funzioni in materia di turismo alla precedente collocazione presso il MiBACT, consentendo al tempo stesso di procedere all'adozione di un D.P.C.M. di riorganizzazione.

All'esito di tale percorso ricostruttivo, si possono enucleare – anche sulla scorta di un breve, ma ficcante commento di Maurizio Malo al precedente decreto n. 86/2018³⁷ – almeno tre tendenze circa l'organizzazione delle funzioni in materia turistica.

³⁶ Nel 2012 si avrà poi la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento per gli Affari regionali, il turismo e lo sport.

³⁷ M. MALO, *Il turismo, ciliegina sulla torta del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, nn. 25-26, 2019, 9 ss.

La prima è quella di raccogliere e organizzare le funzioni in materia di turismo in un vero e proprio Ministero, come si è visto con l'esperienza del Ministero del turismo e dello spettacolo dal 1959 al 1993. Benché l'ipotesi della creazione di un dicastero autonomo riaffiori con una certa regolarità nel dibattito politico e tra gli operatori del settore³⁸, tale soluzione appare difficilmente percorribile: non tanto in ossequio ai risultati dell'ormai risalente referendum abrogativo (che in effetti non hanno avuto ragione della necessità di un'organizzazione ministeriale deputata all'agricoltura, essa pure oggetto dell'abrogazione referendaria); quanto piuttosto per la sussistenza di una competenza residuale (con le relative funzioni amministrative) in capo alle Regioni e per l'esigenza non meno importante di contenimento del numero dei ministeri espressa dal d.lgs. n. 300/1999 e s.m.i.

Una seconda tendenza, propria dei più recenti interventi, contenuti, ad esempio, nei decreti nn. 86/2018 e 104/2019, è invece quella di collocare le funzioni amministrative statali in materia presso un ministero già esistente, vuoi con delega vuoi con intervento di rango primario. In questo caso la giustificazione andrebbe rinvenuta nella valorizzazione dell'intimo collegamento tra il turismo e gli interessi amministrati dal ministero di volta in volta interessato: così «se si è orientati agli interessi degli operatori (dagli albergatori agli agenti di viaggio e vari altri) i compiti statali potrebbero riguardare il Ministero dello sviluppo economico. Orientati invece alle modalità del viaggiare, i compiti spetterebbero al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ma il turismo è più spesso collegato alle mete del viaggio, che sono principalmente d'interesse artistico, storico e paesaggistico: da qui la più prevedibile collocazione dei compiti presso il Ministero dei beni e delle attività culturali»³⁹. Seguendo questa impostazione si corre tuttavia il pericolo di mettere in risalto alcune funzioni a discapito di altre oppure – come osservato dal Consiglio di Stato nel parere sulla prima bozza di D.P.C.M. di organizzazione del nuovo MiPAAFT – di collocare il turismo in una funzione servente rispetto agli interessi principali amministrati dal dicastero di turno⁴⁰.

³⁸ Basti pensare che nel *Contratto per il governo del cambiamento*, sottoscritto dalle forze di maggioranza che sostenevano il Governo Conte I, il punto 28. *Turismo* prevedeva proprio l'istituzione di un Ministero del turismo, inizialmente con scorporo dal MiBACT e provvisoria attribuzione alla Presidenza del Consiglio, ma con l'ipotesi di farne poi un Ministero con portafoglio.

³⁹ M. MALO, *Il turismo, ciliegina sulla torta del Ministero...*, cit., 11.

⁴⁰ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi, parere 28 dicembre 2018, n. 2957, in www.giustizia.amministrativa.it - Attività consultiva - Pareri Adunanza generale; cfr. in proposito il commento di C. PETRILLO, *Osservazioni al parere del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2018 sul d.p.c.m. "Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo"*, in *Giustamm.it*, n. 2, 2019.

Ben più condivisibile, specie sotto il profilo costituzionale, appare invece la terza tendenza – realizzatasi con i Governi Dini, Berlusconi IV e Monti – che consiste nel prevedere «la presenza nel Governo statale di un organo politico espressamente dedicato alle (si presume) poche e tuttavia fondamentali funzioni in materia di turismo, ma non come organo ministeriale in senso formale, bensì come figura organizzativa relativamente snella, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (in ragione del carattere trasversale del turismo, collegato a materie di competenza di diversi dei ministeri), com'è la figura del sottosegretario o la figura del ministro senza portafoglio, con delega ad esercitare funzioni altrimenti del Presidente del Consiglio»⁴¹.

Alla luce di tali considerazioni, non paiono pienamente condivisibili le affermazioni del Ministro (e di autorevole dottrina⁴²) che, anche sulla scorta di pur significativi dati economici, definiscono come “naturale” la collocazione del turismo presso il MiBACT. D'altra parte però, sul fronte del turismo questo dicastero può contare ormai su una importante esperienza di amministrazione, che rischia di andare dispersa se si procede con eccessiva frequenza allo spacchettamento e alla ricollocazione delle relative funzioni in ragione del mutare delle contingenze politiche.

Resta la necessità, qualora le funzioni dovessero assestarsi presso il MiBACT con una certa continuità, che la struttura amministrativa ministeriale sia attrezzata per rispondere, da un lato, all'esigenza di coordinamento con altri ministeri, dovuta alla già menzionata natura trasversale del turismo; dall'altro, alla dimensione spiccatamente regionale e locale dell'amministrazione del turismo, che esige una costante interlocuzione con le Regioni e, anche qui, una certa attività di coordinamento delle rispettive iniziative.

Sotto quest'ultimo profilo, il D.P.C.M. di riorganizzazione adottato in virtù della previsione contenuta nel decreto-legge n. 104/2019 pare riprendere le fila di un percorso positivo inaugurato nel 2014 con la redazione del *Piano Strategico di sviluppo del turismo*, elaborato dal Comitato permanente per la promozione del turismo in Italia⁴³: oltre naturalmente alla ricostituzione della Direzione Generale, con il compito di curare i rapporti con le regioni, attuare il Piano strategico nazionale, concorrere alla promozione turistica e vigilare sull'Enit e sugli altri enti operanti nel settore, va segnalata la rinnovata centralità della figura dei segretari regionali del ministero,

⁴¹ M. MALO, *Il turismo, ciliegina sulla torta del Ministero...*, cit., 10.

⁴² Così anche L. CASINI, *La riorganizzazione del Mibact: dal “lego” istituzionale alla manutenzione amministrativa*, in *Aedon*, n. 3, 2019.

⁴³ Cfr. S. SPADA, *I modelli organizzativi in materia di turismo*, in AA. VV., *Istituzioni e politiche del turismo*, a cura di C. Decaro e G. Piccirilli, Roma, Luiss University Press, 2017, 88 ss.

ricondotti all'originaria competenza regionale (e non inter-regionale), quali interlocutori diretti delle singole regioni anche in materia turistica⁴⁴. Quanto tale organizzazione saprà rispondere alle preminenti esigenze di coordinamento già menzionate e quali correttivi andranno eventualmente apportati sono risposte che si avranno solo se vi sarà, nei prossimi anni, una stabilizzazione della collocazione del turismo nella sede del MiBACT; cosa che, d'altra parte, sembra ragionevole attendersi, anche considerato l'ultimo infelice tentativo di trasferimento al MiPAAF.

5. Conclusioni

Volendo trarre le fila di queste brevi note al decreto-legge n. 104/2019, sono due i profili su cui conviene soffermarsi. In primo luogo, vi è l'impiego della decretazione d'urgenza unitamente al ricorso a D.P.C.M. di riorganizzazione semplificata ai fini del riordino dell'organizzazione ministeriale. Si è visto come la combinazione di decreto-legge e D.P.C.M. in tale ambito – oltre a sollevare le ormai classiche problematiche connesse all'abuso della decretazione d'urgenza e della “fuga dal regolamento” – entri in contrasto con la *ratio* della riserva di legge di cui all'art. 95, comma 3, Cost.

Sotto questo profilo, appare urgente, da un lato, l'adozione di correttivi che riconducano l'esercizio della potestà normativa secondaria del Governo in materia di organizzazione nell'alveo del modello regolamentare⁴⁵; dall'altro lato, la valorizzazione – sia sul piano scientifico, che della giurisprudenza costituzionale – della carica particolarmente lesiva portata al dettato costituzionale della combinazione descritta. Il rischio che la prassi descritta si consolidi non è tuttavia affatto remoto e una prova di ciò è offerta dalla recentissima adozione del decreto-legge n. 1/2020⁴⁶, istitutivo del Ministero dell'istruzione e di quello dell'università e della ricerca, con il quale si ripropone il riordino tramite decreto-legge e D.P.C.M. di riorganizzazione semplificata (seppure

⁴⁴ L. CASINI, *La riorganizzazione del Mibact...*, cit.

⁴⁵ Si vedano, ad esempio, le misure recentemente proposte *de iure condendo* da G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *questa Rivista*, nn. 1-2, 2019, 98-99. Sulla necessità di riportare ordine tra i poteri normativi secondari del Governo conviene anche G. TARLI BARBIERI, *L'attività regolamentare*, cit., 191-193, il quale indica quale terreno fertile in questa prospettiva quello della qualità della normazione.

⁴⁶ Sul quale si veda ancora G. DI FILIO, *La duplicazione dei Ministeri: quando gli equilibri interni alla coalizione giustificano un decreto-legge*, cit.

con la significativa differenza della previsione del necessario parere del Consiglio di Stato, cui fa da contraltare l'assenza – senz'altro illegittima – del controllo preventivo della Corte dei Conti)⁴⁷.

Quanto al turismo, non si può che formulare l'auspicio di una stabilizzazione, quanto meno della collocazione delle funzioni presso il MiBACT: sebbene infatti una certa flessibilità nell'ambito dell'organizzazione governativa sia necessaria e fisiologica, specie per la formazione di Governi di coalizione, la ripetuta trasmigrazione delle funzioni da un apparato all'altro, rimessa alle contingenti esigenze politiche, rischia di pregiudicare seriamente la realizzazione delle politiche in materia, come d'altro canto risulta evidente se si guarda all'esperienza degli ultimi due anni.

⁴⁷ V. art. 3, comma 6, d.-l. n. 1/2020. In proposito, va comunque evidenziato che non v'è un richiamo espresso all'art. 4-bis del d.-l. n. 86/2018, di cui si è trattato *supra*. Con riferimento alla mancata previsione del controllo della Corte dei Conti, va detto che si tratta probabilmente di una mera dimenticanza, che andrà sanata in sede di conversione.