

DUE PRASSI COSTITUZIONALMENTE DISCUTIBILI:  
DELIBERE DEL GOVERNO “SALVO INTESE” E PUBBLICAZIONE TARDIVA  
DEI DECRETI LEGGE

ALBERTO DI CHIARA\*

**Sommario**

1. Le ragioni di una cronaca costituzionale - 2. Disciplina dell'approvazione dei decreti legge - 3. I primi nove mesi del “governo del cambiamento” - 4. Alcuni dati sull'intervallo temporale tra deliberazione del CdM e pubblicazione in G.U. dei decreti legge: episodi isolati o prassi consolidata? - 5. Delibera sì, ma “salvo intese”: una prassi consolidata, ma fortemente sospetta di illegittimità costituzionale - 6. Approvazione “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge tra vizi formali, illegittimità per difetto del requisito dell'urgenza e conflitti di attribuzioni tra poteri - 7. Conclusioni: verso una forma di governo “degli annunci”?

**Suggerimento di citazione**

A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali presso l'Università di Ferrara.  
Contatto: [alberto.dichiara@unife.it](mailto:alberto.dichiara@unife.it)

### **1. Le ragioni di una cronaca costituzionale**

In queste pagine verrà analizzato il fenomeno della pubblicazione tardiva dei decreti legge, con particolare riferimento all'ipotesi in cui ciò si verifichi a seguito di deliberazioni del Consiglio dei Ministri adottate con la formula "salvo intese".

Il tema appare meritevole di attenzione per due ordini di ragioni, tra loro connessi: in primo luogo, come si tenterà di dimostrare, la preoccupante diffusione di tale prassi viola direttamente disposizioni di rango costituzionale e primario; in secondo luogo, poi, ciò si riverbera sia sulla qualità della produzione legislativa, sia sul funzionamento della forma di governo.

In particolare, anche se la prassi *de qua* può riguardare qualsiasi atto normativo deliberato dal Governo, si è scelto di concentrarsi sui decreti legge approvati "salvo intese", in quanto è con riferimento a questa specifica categoria di fonti primarie che emerge più chiaramente l'incompatibilità con il dettato costituzionale.

Pur trattandosi di un fenomeno che affonda le proprie radici nel tempo, è soprattutto in tempi recenti che ha mostrato la propria potenzialità distorsiva dell'attività normativa dell'esecutivo, avendo dato luogo a episodi che non possono essere sfuggiti all'osservatore dei fenomeni costituzionali.

Il tema, poi, offre lo spunto per una riflessione sullo "stato di salute" della forma di governo parlamentare, evidenziando le torsioni alle quali è soggetta e, laddove possibile, delineandone le linee di sviluppo.

Coerentemente con gli argomenti di cronaca costituzionale affrontati, il metodo di ricerca si è basato su una scrupolosa analisi della stampa quotidiana, unica fonte ricostruttiva di alcuni elementi fattuali, data l'impossibilità di consultare i verbali delle sedute del Consiglio dei Ministri, soli atti recanti traccia sicura di tale prassi.

La prima parte di questo contributo sarà dedicata ad una ricognizione delle regole applicabili al procedimento di adozione dei decreti legge; nella seconda, invece, ci si concentrerà su alcune recenti anomalie derivanti dalla prassi dell'approvazione "salvo intese", evidenziandone le criticità costituzionali e le possibili conseguenze.

### **2. Disciplina dell'approvazione dei decreti legge**

Prima di esaminare il procedimento di adozione dei decreti legge, è opportuno chiarire, sia pure sinteticamente, in cosa consista l'approvazione con la formula "salvo intese".

Con tale espressione ci si riferisce alle ipotesi in cui sullo schema di un provvedimento si raggiunga, in sede di Consiglio dei Ministri, una intesa politica di principio non tradotta in disposizioni normative. Spetta al Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del

Consiglio (d'ora in avanti DAGL) tradurre nero su bianco l'accordo politico, attraverso riunioni di coordinamento con gli Uffici legislativi dei singoli Ministeri coinvolti<sup>1</sup>. È da notare che il testo, una volta redatto, non passa attraverso un successivo esame o una nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri: dunque, è in capo al DAGL che cade la responsabilità di dare corpo all'accordo politico, licenziando un articolato conforme agli indirizzi del collegio<sup>2</sup>.

Tale prassi, poi, ha raggiunto uno stadio evolutivo ulteriore con l'approvazione dei c.d. "provvedimenti copertina". In tali casi, l'atto difetta di tutto il contenuto normativo, e non solamente di qualche elemento tecnico o di una parte del testo, trattandosi, di fatto, di una delibera «sul nulla»<sup>3</sup>, la cui elaborazione è interamente rimessa a successive riunioni coordinate dal DAGL.

Con riferimento al procedimento di adozione dei decreti legge, l'art. 77, c. 2, Cost. stabilisce soltanto che: "[q]uando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni". Tra le fonti primarie, la l. n. 400/1988, dedica poche disposizioni al procedimento di emanazione dei decreti legge, limitandosi ad elencare, tra le attribuzioni del Consiglio dei Ministri, anche la deliberazione di tali atti<sup>4</sup>, specificando che «il decreto legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione e deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge»<sup>5</sup>. Tale procedimento, poi, è stato disciplinato dettagliatamente nel d.P.C.M. 10 novembre 1993, denominato "Regolamento interno del Consiglio dei Ministri" e nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009, in materia di istruttoria degli atti normativi dell'esecutivo.

Dal complesso delle norme citate, sembrano individuabili quattro fasi nel procedimento di approvazione del decreto legge: la prima è l'iniziativa,

<sup>1</sup> Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Quaderno n. 14 dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, 11 e ss.; A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2016, 23 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo: procedure, organi, criticità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 6/20018, 16 e ss.

<sup>3</sup> E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura*, cit., 19. Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 27.

<sup>4</sup> Cfr. art. 2, c. 3, lett. c), l. n. 400/1988

<sup>5</sup> Art. 15, c. 4, l. n. 400/1988.

consistente nell'elaborazione della proposta da parte del Ministro competente; la seconda è l'istruttoria, che ha come obiettivo la definizione del contenuto del provvedimento; la terza coincide con la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri; infine, la fase integrativa dell'efficacia corrisponde alla emanazione del decreto legge da parte del Presidente della Repubblica, seguita dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale<sup>6</sup>.

La prima fase non si differenzia dalla normale iniziativa legislativa attribuita all'esecutivo: pertanto «il Ministro che intende proporre l'iscrizione di un provvedimento o questione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, ne fa richiesta al Presidente del Consiglio allegando lo schema relativo, con la necessaria documentazione», specificando poi che «nel caso di schemi di provvedimenti che comportino nuovi o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, della relazione tecnica verificata dal Ministro del Tesoro»<sup>7</sup>. Più dettagliatamente, il provvedimento, redatto in articoli, viene trasmesso al DAGL<sup>8</sup>, corredato da quattro relazioni: illustrativa, tecnica, tecnico - normativa e di impatto sulla regolazione<sup>9</sup>, la cui elaborazione avviene durante l'istruttoria. L'art. 3, c. 1, del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri specifica che «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti». Con riferimento alla copertura finanziaria del provvedimento, il comma 1 del citato art. 3 richiama, oltre al par. 2.2.2 della Direttiva del Presidente del Consiglio del 26 febbraio 2009, anche l'art. 17 della l. n. 196/2009 che, al c. 1, così afferma: «in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di

<sup>6</sup> Cfr. F. SORRENTINO, voce *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 116.

<sup>7</sup> Art. 3, c. 1, d.P.C.M. 10 novembre 1993.

<sup>8</sup> Art. 2, direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009.

<sup>9</sup> Per una approfondita descrizione delle singole relazioni, si rinvia a: R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo*, cit., 7 e ss; C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo*, cit., 6 e ss.

spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma»<sup>10</sup>.

D'altro canto, l'art. 77, c. 2, Cost., stabilisce che il disegno di legge di conversione debba essere presentato alle Camere il giorno di adozione del provvedimento: pertanto, considerata l'identità di contenuto che lega decreto legge e legge di conversione, tutta la fase istruttoria, ivi inclusa la citata relazione, dovrà essere ultimata *prima* della deliberazione del Consiglio dei Ministri, e non *dopo*.

Il testo del decreto legge, corredato dalle predette relazioni, è inviato al DAGL, che raccorda gli interessi del Ministero proponente con quello degli altri dicasteri e lo condivide con le amministrazioni competenti ad esprimere pareri sulla materia oggetto del provvedimento<sup>11</sup>. Obiettivo di questa fase è far sì che ciascuna amministrazione fornisca il proprio contributo alla stesura del provvedimento, effettuando un bilanciamento tra gli interessi pubblici coinvolti, grazie anche all'attività di coordinamento svolta dal DAGL. La mediazione potrà condurre ad un testo concordato, qualora tutte le amministrazioni vi abbiano aderito o, in caso contrario, potranno essere apposte una o più riserve<sup>12</sup>. Nella fase di coordinamento, la bozza è portata a conoscenza delle sole amministrazioni competenti per materia, pertanto, il DAGL ne dispone la diramazione a tutti i Ministeri «almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri nel quale essi saranno discussi»<sup>13</sup>. Tale attività rappresenta un «indispensabile adempimento preliminare all'iscrizione all'ordine del giorno del Preconsiglio e del Consiglio dei Ministri, [sia] di esclusiva competenza della Presidenza del Consiglio, che procederà alla diramazione solo qualora siano soddisfatti tutti i necessari presupposti»<sup>14</sup>: l'iscrizione, dunque, è subordinata alla previa diffusione dello schema del provvedimento e, conseguentemente, al completamento dell'istruttoria da parte del DAGL, anche con riferimento al profilo della copertura finanziaria. Il DAGL, poi, al momento della diramazione del testo, predispone un appunto per il Presidente del Consiglio, riassuntivo degli

<sup>10</sup> Le disposizioni da ultimo citate, pur menzionando i disegni di legge governativi e non i decreti legge, sono in realtà applicabili anche a questi ultimi: l'art. 2 della circolare n. 32 del 2010 del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ricomprende espressamente i disegni di legge di conversione tra gli atti per i quali è obbligatoria la presentazione della relazione tecnica.

<sup>11</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 8; P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo*, in *Astrid*, Rassegna 2009, 17.

<sup>12</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 8; C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo*, cit., 10.

<sup>13</sup> Art. 3, c. 4, d.P.C.M. 10 novembre 1993. Cfr. R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del Governo*, cit., 12.

<sup>14</sup> Par. 5 direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009.

eventuali profili di conflitto rimasti aperti<sup>15</sup>. Ciò in quanto «gli schemi dei provvedimenti, dopo la loro diramazione, nonché eventuali documenti relativi ad altre questioni di competenza del Consiglio dei Ministri, sono esaminati in una riunione preparatoria presso la sede della Presidenza del Consiglio, almeno due giorni prima della riunione del Consiglio, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva»<sup>16</sup>.

La riunione preparatoria, detta anche Preconsiglio, si configura come vera e propria condizione di procedibilità per l'iscrizione dei provvedimenti nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri: il regolamento, infatti, specifica che «nessuna questione e nessuna proposta concernente disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri», inclusi, dunque, anche i decreti legge, «se non sono state esaminate nella riunione preparatoria»<sup>17</sup>, con le eccezioni di cui agli artt. 5 comma 3 e 6 comma 1 del medesimo regolamento<sup>18</sup>. Il Preconsiglio incarna «il momento conclusivo dell'istruttoria normativa» e «rappresenta dunque la sede propria nella quale, previa diramazione, sono esaminati collegialmente i provvedimenti ai fini della loro completa definizione, sì da verificarne la completezza dell'istruttoria medesima e poi procedere alla loro conseguente iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri»<sup>19</sup>.

All'esito di tale riunione «l'elenco dei provvedimenti che possono essere inseriti nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri è trasmesso, per il tramite del Sottosegretario alla Presidenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri»<sup>20</sup>, anche se può accadere che nessun provvedimento venga iscritto, qualora non venga registrato un accordo sufficiente circa la sua adozione. È altresì possibile che venga licenziato un testo accompagnato da un'istruttoria

<sup>15</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 63; C. ZUCCHELLI, *Il coordinamento normativo*, cit., 11.

<sup>16</sup> Art. 3, c. 4, d.P.C.M. 10 novembre 1993. Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione*, cit., 17.

<sup>17</sup> Art. 4, c. 2, d.P.C.M. 10 novembre 1993.

<sup>18</sup> In particolare, secondo l'art. 5, c. 3: «Nell'ordine del giorno possono essere iscritti anche argomenti non compresi nell'elenco di cui all'art. 4, c. 4, qualora il Presidente ne ravvisi la non differibilità della trattazione. Si applica, in questa ipotesi, ai fini dell'esame preliminare, la disciplina dell'art. 6, c. 2».

L'art. 6, c. 1, invece, così afferma: «Il Presidente del Consiglio può, in via d'urgenza, convocare il Consiglio dei Ministri, o integrare l'ordine del giorno già diramato, per la trattazione di questioni non differibili dandone immediata comunicazione. Resta in ogni caso ferma per i provvedimenti che importino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzioni di entrate, la necessità di acquisire la relazione tecnica verificata dal Ministro del tesoro».

<sup>19</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 11; C. ZUCCHELLI, *Il coordinamento normativo*, cit., 10; R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo*, cit., 12 e ss.

<sup>20</sup> Art. 4, c. 4, d.P.C.M. 10 novembre 1993.

incompleta o su cui gravano questioni tecniche o politiche irrisolte, da affrontare in riunioni successive o da portare direttamente sul tavolo del Consiglio<sup>21</sup>: qualora i nodi vengano sciolti in questa sede, il testo sarà fatto proprio dal Governo, in caso contrario, esso verrà approvato, appunto, “salvo intese tecniche”.

Le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, delle quali viene dato conto nel procedimento verbale, dovrebbero tuttavia contenere «il testo integrale, anche mediante rinvio ad allegati, degli atti approvati»<sup>22</sup>, con la precisazione che «il Consiglio dei Ministri può incaricare il Sottosegretario alla Presidenza di coordinare il testo definitivo di un provvedimento, in conformità a quanto deliberato»<sup>23</sup>: tali disposizioni risultano particolarmente significative per il tema che qui occupa, in quanto dimostrano come, in ogni caso, l'esito del Consiglio dei Ministri debba sostanziarsi in un testo, articolato in disposizioni, e non in una mera intesa politica di principio.

### 3. I primi nove mesi del “governo del cambiamento”

Come accennato *supra*, i decreti legge approvati “salvo intese” dal governo Conte offrono spunti di riflessione interessanti sul tema oggetto di analisi.

Il primo provvedimento da considerare è il c.d. “decreto dignità”, deliberato dal Consiglio dei Ministri del 2 luglio 2018 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale undici giorni dopo. Tale atto è balzato agli onori delle cronache per la polemica sulla “manina” che, a detta del Ministro del Lavoro e dello Sviluppo economico Luigi Di Maio, avrebbe manomesso la relazione tecnica, indicando la perdita di ottomila posti di lavoro all'anno per i successivi dieci come effetto delle misure introdotte, chiamando in causa il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Ragioneria Generale dello Stato e, infine, l'INPS. Anzitutto, è necessario ricostruire i fatti. Il Presidente dell'INPS Tito Boeri, in un'audizione di fronte alle Commissioni riunite Finanze e Lavoro della Camera dei deputati, ha affermato che la richiesta di predisporre la relazione tecnica è giunta al Coordinamento Generale Statistico Attuariale nel tardo pomeriggio del 2 luglio, giorno della deliberazione del decreto. Dopo uno scambio di dati tra il Ministero e l'Istituto, l'atto, contenente i numeri sugli effetti occupazionali negativi, viene inviato al Ministero del Lavoro il 6 luglio<sup>24</sup>. Dunque, la relazione in questione è stata trasmessa al Ministero *dopo* la deliberazione del Consiglio dei Ministri,

<sup>21</sup>Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 10 e ss; C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo*, cit., 11.; P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione*, cit., 18.

<sup>22</sup> Art. 10, c. 1, lett. f), d.P.C.M. 10 novembre 1993.

<sup>23</sup> Art. 7, c. 5, d.P.C.M. 10 novembre 1993.

<sup>24</sup>Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale Tito Boeri di fronte alle commissioni riunite Finanze e Lavoro della Camera dei deputati, 19 luglio 2018.

ma, comunque, alcuni giorni prima della pubblicazione del decreto legge in Gazzetta Ufficiale.

Nel caso in esame, due sono le anomalie procedurali, tra loro connesse: il difetto di istruttoria, che dovrebbe precedere – e non seguire – la deliberazione del Consiglio dei Ministri, da cui è discesa, conseguentemente, la pubblicazione tardiva del testo normativo.

La seconda vicenda che si è scelto di esaminare è quella del c.d. “decreto Genova”, approvato “salvo intese” durante il Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2018 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 settembre successivo. In questo caso, secondo ricostruzioni giornalistiche unanimesi, la prassi seguita mascherava la mancanza di copertura finanziaria del provvedimento, essendo stata demandata alla Ragioneria generale la scelta politica per definizione: individuare le risorse economiche e decidere a quale fine impiegarle.

Il terzo atto normativo interessante per questo lavoro è rappresentato dalla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (d’ora in avanti NADEF), deliberata il 27 settembre 2018 e trasmessa alle Camere il 4 ottobre successivo. Pur non riguardando un decreto legge, la vicenda appare comunque meritevole di attenzione. Questi i fatti: immediatamente dopo il Consiglio dei Ministri, diversi esponenti dell’esecutivo confermavano che il rapporto deficit/PIL per il triennio successivo era stato fissato al 2,4%, pur non essendo stato presentato alcun testo alle Camere. Nei giorni successivi, a causa della corsa al rialzo dello spread Btp/Bund e delle consistenti perdite in Borsa nel settore bancario, il Governo ha deciso di correggere il rapporto deficit/PIL, fissandolo al 2,1% per il 2020 e all’1,8% per l’anno successivo (a seguito della serrata trattativa con la Commissione UE avvenuta nel mese di dicembre 2018, tale rapporto dovrebbe assestarsi al 2,0% per il 2019). Tale “correzione” è avvenuta *dopo* l’approvazione del Consiglio dei Ministri ma *prima* della trasmissione della NADEF al Parlamento, senza una nuova deliberazione sul punto ma solo attraverso una serie di annunci sui mezzi di informazione, in particolare *social network*. Alla luce di tutto ciò, un interrogativo sorge spontaneo: che cosa ha deliberato il Consiglio dei Ministri se, nei giorni immediatamente successivi, le dichiarazioni di alcuni esponenti dell’esecutivo sono state in grado di modificare quando approvato in precedenza?

L’ultima vicenda nella quale viene drammaticamente in evidenza la prassi dell’approvazione di decreti legge “salvo intese” è quella del c.d. decreto fiscale, deliberato il 15 ottobre 2018 e pubblicato il martedì successivo. Due giorni dopo la riunione del Consiglio, il Ministro del Lavoro dello Sviluppo Economico Di Maio, durante la registrazione di una nota trasmissione televisiva, aveva dichiarato che sul testo del decreto era intervenuta una “manina tecnica o politica” con l’obiettivo di inserire un condono fiscale,



minacciando di voler denunciare quanto avvenuto alla Procura della Repubblica. Poco dopo tale dichiarazione, è intervenuta, sempre a mezzo social, una nota del Quirinale, nella quale si spiegava che il testo del decreto non era stato trasmesso alla Presidenza della Repubblica; quasi contemporaneamente, Palazzo Chigi diramava la notizia secondo cui il Presidente Conte aveva “congelato” il testo del decreto in attesa di ulteriori approfondimenti. Le prevedibili polemiche suscitate dalle parole del Ministro hanno reso necessario un successivo intervento chiarificatore del Presidente del Consiglio, il quale, in una nota diffusa alle agenzie di stampa, ha ricostruito la vicenda nei termini seguenti: «La bozza del decreto fiscale che gli uffici hanno fatto trovare durante il Consiglio dei Ministri non conteneva la dichiarazione integrativa di cui all'articolo 9 (c.d. “condono fiscale”): questa norma risultava in bianco proprio perché l'accordo politico è stato raggiunto poco prima e gli uffici non hanno fatto in tempo a tradurlo sul piano della formulazione tecnico-giuridica». Specifica poi la nota: «A ulteriore precisazione si chiarisce che la cosiddetta dichiarazione integrativa (c.d. “condono fiscale”, di cui all'art.9) è stata oggetto di una discussione politica che si è protratta a lungo sino all'inizio dei lavori del Consiglio dei Ministri. Su di essa si è formato un accordo politico e sulla base di esso, riassunto dal Presidente Conte a beneficio dei presenti, si è entrati in Consiglio dei Ministri. A Consiglio avviato è stato portato al presidente Conte un foglio contenente una prima traduzione tecnica dell'accordo politico: in pratica l'articolo 9 sulla dichiarazione integrativa. Il foglio non è stato distribuito a tutti i ministri presenti - precisa la nota - e il Presidente si è limitato a riassumere a beneficio di tutti i termini dell'accordo raggiunto sul punto, riservando a un momento successivo la verifica tecnica come è normale che sia per tutte le disposizioni giuridiche». Pur non essendo stato affermato esplicitamente, è evidente l'approvazione “salvo intese” del provvedimento in questione: lo testimonia la circostanza di essere giunti in Consiglio senza un testo, precedentemente diramato agli Uffici legislativi dei Ministeri e discusso in Preconsiglio, ma soltanto con un accordo politico non tradotto in disposizioni normative nemmeno in sede collegiale. Ad ulteriore conferma di ciò, il 20 ottobre, a pochi giorni di distanza dai fatti, è stato riconvocato il Consiglio dei Ministri, nel corso del quale è stata approvata, nero su bianco, la nuova versione del c.d. “condono fiscale”, dimostrando come, in realtà, questa sia stata l'unica deliberazione sul punto<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. G. LAURI, M. MALAVICINI, *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, 2.

Gli episodi citati suggeriscono due riflessioni. Anzitutto, ciascuna violazione procedurale difficilmente resta isolata, ponendosi come causa o effetto di altre violazioni; in secondo luogo, è da notare il ruolo determinante della comunicazione politica rispetto alle vicende sopra ricostruite.

#### **4. Alcuni dati sull'intervallo temporale tra deliberazione del CdM e pubblicazione in G.U. dei decreti legge: episodi isolati o prassi consolidata?**

Ricostruiti sinteticamente gli episodi più recenti, appare interessante analizzare alcuni dati sull'intervallo temporale intercorrente tra le delibere del Consiglio dei Ministri e la pubblicazione dei decreti legge. Tuttavia, occorre precisare che quest'ultimo aspetto va tenuto logicamente distinto dall'approvazione "salvo intese", anche sul piano delle criticità costituzionali che ne discendono. Tale intervallo, pur non essendo di per sé indicativo di un'approvazione "salvo intese", segnala un'anomalia procedimentale. D'altro canto, è indubbio che i tempi di pubblicazione si allunghino notevolmente nei casi in cui il governo ricorre all'approvazione "salvo intese", come dimostrano gli esempi citati *supra*: pertanto, in concreto i due fenomeni non possono essere analizzati distintamente, essendo molto spesso l'uno causa dell'altro, inserendosi entrambi nel quadro delle anomalie nel procedimento di approvazione dei decreti legge.

Il Comitato per la legislazione istituito presso la Camera dei deputati, nella seduta del 9 ottobre 2018, rivolge al governo due moniti: il primo, pena la violazione dell'art. 15 della l. n. 400/1988, «di evitare un eccessivo intervallo di tempo tra la deliberazione di un decreto legge in Consiglio dei ministri e la sua entrata in vigore, conseguente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale», suggerendo, poi, «un più coerente e sistematico utilizzo della possibilità di approvazione dei provvedimenti in prima deliberazione da parte del Consiglio dei ministri "salvo intese" cui dovrebbe far seguito una seconda e definitiva deliberazione». Tale relazione da un lato conferma il nesso causale tra la deliberazione "salvo intese" e la conseguente pubblicazione tardiva; e, dall'altro, evidenzia la necessità di una nuova riunione del Consiglio dei Ministri.

La Relazione su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza, predisposta dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, fornisce alcuni dati interessanti<sup>26</sup>: in particolare, durante la XV legislatura la media dei giorni di intervallo tra deliberazione e pubblicazione è

<sup>26</sup> Relazione all'Assemblea su tutti gli aspetti relativi alla decretazione d'urgenza redatta dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, 15 luglio 2015.

stata di 3,8 giorni, salita poi a 5,7 nella XVI legislatura<sup>27</sup>, per arrivare ai 5,8 giorni della XVII legislatura<sup>28</sup>.

Nei primi nove mesi di vita del governo Conte, da giugno a febbraio 2019, sono stati approvati quindici decreti legge, concentrati soprattutto nei primi mesi, con una media di intervallo di 5,9 giorni, in aumento, dunque, rispetto alle precedenti legislature.

Dunque, come dimostrano i dati illustrati, si tratta di una prassi non solo consolidata, ma anche in costante crescita.

N.	Titolo	Deliberazione del CdM	Pubblicazione in G.U.	Intervallo di giorni trascorsi
	<i>Misure urgenti e indifferibili per assicurare il regolare e ordinato svolgimento dei procedimenti e dei processi penali nel periodo necessario a consentire interventi di edilizia giudiziaria per il Tribunale di Bari e la Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale</i>	21/6/2018	22/6/2018	<b>1</b>
	<i>Proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante.</i>	27/06/2018	28/06/2018	<b>1</b>
	<i>Disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici</i>	2/7/2018	10/7/2018	<b>8</b>
	<i>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</i>	2/7/2018	12/7/2018	<b>10</b>

<sup>27</sup> Il numero indicato è la media tra l'intervallo deliberazione-pubblicazione del Governo Berlusconi IV (6,2) e il Governo Monti (4,7), ponderata per la durata dei rispettivi governi.

<sup>28</sup> Il numero indicato è il risultato della somma tra gli intervalli deliberazione-pubblicazione dei decreti legge della XVII legislatura, diviso per il numero di decreti legge.

	<i>Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese</i>	2/7/2018	13/7/2018	<b>11</b>
	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</i>	24/7/2018	25/7/2018	<b>1</b>
	<i>Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze (G.U. n. 226 del 28/09/2018)</i>	13/09/2018	28/09/2018	<b>15</b>
	<i>Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (G.U. n. 231 del 04/10/2018)</i>	23/09/2018	04/10/2018	<b>11</b>
	<i>Disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive</i>	03/10/2018	05/10/2018	<b>2</b>
	<i>Disposizioni urgenti in materia fiscale</i>	15/10/2018	23/10/2018	<b>8</b>
	<i>Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione</i>	12/12/2018	14/12/2018	<b>2</b>
	<i>Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea</i>	23/12/2019	29/12/2019	<b>6</b>
	<i>Misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. - Cassa di risparmio di Genova e Imperia</i>	07/01/2018	08/01/2019	<b>1</b>
	<i>Misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi</i>	10/01/2019	11/01/2019	<b>1</b>

	<i>Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni</i>	17/01/2019	28/01/2019	11
<b>MEDIA TOTALE</b>				<b>5,9</b>

### **5. Delibera sì, ma “salvo intese”: una prassi consolidata, ma fortemente sospetta di illegittimità costituzionale**

Chiarito il quadro normativo di riferimento, esaminati alcuni dei casi recenti più rilevanti e preso atto che si tratta di prassi ben radicate, è necessario valutare le conseguenze che ne discendono in punto di legittimità costituzionale.

Con riguardo alla pubblicazione tardiva, va precisato che non sempre essa è sintomatica di una anomalia procedimentale. Molteplici possono le cause alla base di tale fenomeno, alcune delle quali non contrastanti con il dettato costituzionale: qualora, ad esempio, il Consiglio dei Ministri si svolga il venerdì, è ragionevole che per la pubblicazione del provvedimento debba attendersi fino al lunedì o al martedì successivo; oppure, la pubblicazione potrebbe slittare nel caso in cui il decreto legge venga deliberato a ridosso di una pausa dei lavori parlamentari, in modo da usufruire pienamente dei sessanta giorni entro cui deve avvenire la conversione<sup>29</sup>. In altri casi, invece, il ritardo è determinato dal vaglio scrupoloso esercitato dal Presidente della Repubblica, il quale, non infrequentemente, può chiedere al Governo approfondimenti o, addirittura, modifiche<sup>30</sup>. Sembraerebbe essersi configurato un potere presidenziale di codecisione e di emendamento, concorrente rispetto alla deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>31</sup>: vi è chi ritiene che ciò possa integrare un'anomalia procedimentale in contrasto con l'art. 77 Cost., nella parte in cui prevede che «il Governo adotta, *sotto la sua responsabilità*, provvedimenti provvisori con forza di legge»<sup>32</sup>.

Come si è avuto modo di sottolineare, l'approvazione “salvo intese” rappresenta però la prima e, forse, la più rilevante tra le cause di pubblicazione tardiva dei decreti legge.

È evidente come ciò si ponga in contrasto con il dettato costituzionale.

Anzitutto, l'art. 77, c. 2, Cost. afferma che il Governo adotta *provvedimenti*, e non accordi vaghi su obiettivi di indirizzo politico da concretizzare in altra sede. In secondo luogo, la potestà normativa in materia

<sup>29</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 25.

<sup>30</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 25.

<sup>31</sup> Cfr. E. LONGO, *Dossier di approfondimento*, cit., 19.

<sup>32</sup> C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo*, cit., 209.

di decretazione d'urgenza è riservata al Governo, essendo esclusa la concorrenza di altri organi. La deliberazione del Consiglio dei Ministri attesta la condivisione del testo da parte dell'esecutivo e, pertanto, deve avere ad oggetto un articolato completo in ogni sua parte, relazioni di accompagnamento incluse, affinché sin dall'istruttoria emergano tutte le conseguenze discendenti da una determinata scelta politica<sup>33</sup>. Se così non fosse, il rischio è di licenziare un testo difforme rispetto agli orientamenti emersi in sede collegiale, in quanto approvato successivamente dai dirigenti degli Uffici legislativi dei Ministeri e dal DAGL<sup>34</sup>.

La prassi in esame, dunque, lede non solo il disposto di cui all'art. 77, c. 2, ma anche il principio della responsabilità collegiale dei Ministri, consacrato nell'art. 95, c. 2, Cost. Infatti, è difficile immaginare di cosa possano essere chiamati a rispondere – anzitutto di fronte al Parlamento – coloro che non potevano conoscere il contenuto dell'atto<sup>35</sup>: come si avrà modo di approfondire *infra*, per scongiurare la propria responsabilità penale il Ministro dovrebbe essere messo nelle condizioni di poter far annotare il proprio dissenso nel verbale del Consiglio dei Ministri.

Tale *iter* normativo confuso e poco condiviso si riflette poi sulle fasi successive del procedimento legislativo, con riferimento sia ai decreti legge che ai disegni di legge di iniziativa governativa. Infatti, non infrequentemente il Governo formula emendamenti o interviene con nuovi atti normativi, a seguito di valutazioni che avrebbero dovuto essere più approfondite in sede di elaborazione del provvedimento originario, con quanto ne consegue in termini di qualità normativa e di coerenza dell'ordinamento<sup>36</sup>. Peraltro, in tali ipotesi, le criticità in punto di rispetto del principio di responsabilità collegiale sembrano addirittura aggravarsi: salva l'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio o il Ministro competente intendano sollecitare una discussione ed una deliberazione del Consiglio, le fasi dell'esame, dell'istruttoria e della presentazione degli emendamenti governativi escono dall'orbita dell'organo collegiale, per entrare in quella del DAGL, del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, in base all'art. 19, c. 1, l. n. 400/1988<sup>37</sup> e all'art. 17, c. 1, d.P.C.M. 10 novembre

<sup>33</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 29.

<sup>34</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 20.

<sup>35</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 20; A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 30; R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo*, cit., 18 e ss.

<sup>36</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 21; S. MURGIA, *Alcuni paradossi dell'abuso della decretazione d'urgenza e gli effetti negativi sull'esercizio della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2016, 6; R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo*, cit., 20; A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 14.

<sup>37</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 22.

1993<sup>38</sup>. Più dettagliatamente, il testo dell'emendamento è presentato dalle amministrazioni interessate ai due Dipartimenti della Presidenza e alle sole amministrazioni il cui concerto o intesa è richiesto per legge e, se il concerto è raggiunto, il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento presenta il testo alle Camere. Altrimenti il DAGL istruisce il testo, convocar riunioni di coordinamento tra i diversi Ministeri e può proporre la convocazione del Consiglio dei Ministri solo se si tratta di testi rilevanti, di fatto rimettendo quest'ultima decisione nelle mani del Ministro per i Rapporti con il Parlamento e del Presidente del Consiglio, ai sensi del già citato art. 17, c. 1, d.P.C.M. 10 novembre 1993<sup>39</sup>. È evidente come tale disciplina si ponga in contrasto con le norme costituzionali sull'attività normativa del governo: da un lato, infatti, attribuisce ai Ministri proponenti (ed ai loro Uffici legislativi) la primazia nella elaborazione del testo dell'emendamento, al punto che gli altri Ministri potrebbero non essere nemmeno informati sulle modifiche al testo che in precedenza avevano esaminato e deliberato in sede collegiale e, dall'altro, consente ai singoli Ministri di far presentare alle Camere modifiche a nome dell'intero Governo, che magari non sarebbero state approvate in Consiglio dei Ministri o delle quali si era discusso, scegliendo di accantonarle, rivederle o superarle del tutto<sup>40</sup>. Ciò non accadrebbe se i regolamenti parlamentari limitassero tassativamente le ipotesi in cui il Governo può proporre emendamenti ai disegni di legge da esso presentati, incentivando la prevenzione dei dissensi ed una maggiore condivisione in sede collegiale dei testi normativi<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Art. 17, c. 1, d.P.C.M. 10 novembre 1993: 1. La presentazione di emendamenti a nome del Governo deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento. Ove gli emendamenti modifichino in misura rilevante il disegno di legge o, comunque, incidano sulla politica generale del Governo, sono sottoposti al Consiglio dei Ministri da parte del Presidente. In ogni caso, qualora gli emendamenti comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, deve essere acquisito il concerto del Ministro del tesoro; qualora gli emendamenti si riferiscano all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche, devono essere acquisiti anche i concerti del Ministro del bilancio e della programmazione economica e del Ministro per la funzione pubblica. 2. Al fine di definire la posizione del Governo, il Ministro competente per materia sottopone tempestivamente al Ministro per i rapporti con il Parlamento, che informa il Presidente del Consiglio dei Ministri, il testo degli emendamenti di iniziativa parlamentare rilevanti per la politica generale del Governo, o che comportino sostanziali modificazioni all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche, o nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate. Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 22.

<sup>39</sup> Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo*, cit., 32.

<sup>40</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 22.

<sup>41</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 23.

## **6. Approvazione “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge tra vizi formali, illegittimità per difetto del requisito dell’urgenza e conflitti di attribuzioni tra poteri**

Chiarito che la prassi della deliberazione “salvo intese” presenta diversi profili di contrasto con il dettato costituzionale, è necessario esaminare quali effetti ciò produca sugli atti.

In primo luogo, non vi è dubbio che il giudizio di costituzionalità possa estendersi ai vizi procedurali, come ribadito dal giudice delle leggi in sede di giudizio sugli emendamenti al decreto legge approvati in sede di conversione, possibile causa di un vizio formale, che «come ogni altro vizio della legge spetta solo a questa Corte accertare»<sup>42</sup>. Si tratta di un assunto radicato nella giurisprudenza costituzionale sin dai primissimi anni di attività della Corte. Nella sent. n. 3 del 1957, in cui è rivendicata la sindacabilità del contrasto tra legge delega e decreto delegato, viene chiarito che «l'art. 134 della Costituzione stabilisce la competenza della Corte costituzionale a giudicare “sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge”. Questa garanzia della costituzionalità delle leggi si riannoda al principio generale di carattere costituzionale, che il potere - dovere di fare le leggi spetta soltanto al Parlamento nelle forme prescritte. Dal sistema sul processo formativo delle leggi, accolto dalla Carta costituzionale, risulta che la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere collettivamente con una procedura bene definita (ex artt. 70, 71, 1 comma, 72, 73, 74)». Inoltre, «non è a dubitare, che la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie (artt. 70, 76, 77 Costituzione), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale», da cui consegue che «il sindacato è devoluto sempre alla competenza della Corte costituzionale, ai sensi degli artt. 1 cit. legge costituzionale n. 1, 23 cit. legge 1953, n. 87; soltanto le decisioni della Corte costituzionale possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela del diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi»<sup>43</sup>. Nella sent. n. 9 del 1959, la Corte, chiarita la distinzione tra inosservanza dei regolamenti parlamentari – come tale inidonea ad integrare un vizio formale – e violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo – causa di un vizio il cui accertamento è rimesso al giudice delle leggi – afferma che «nella competenza di giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, attribuita alla Corte dallo art. 134 della Costituzione, rientra senza

<sup>42</sup> C. cost., 25 febbraio 2014, n. 32, in *Giur. cost.*, 2014, 485 ss.. Cfr. G. BRUNELLI, *La genesi sul sindacato di costituzionalità*, cit., 128.

<sup>43</sup> Tale orientamento è stato confermato anche nella successiva sent. 9 marzo 1959, n. 9.



dubbio ed anzi in primo luogo quella di controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi<sup>44</sup>. La Corte ha poi precisato che la potestà legislativa «può inoltre essere esercitata, in via eccezionale, dal Governo con modalità legislativamente stabilite (artt. 76, 77)», attraverso una sequenza procedurale tipica, soggetta al giudizio di legittimità costituzionale<sup>45</sup>.

Prima di addentrarsi nella disamina dei singoli profili di illegittimità della prassi in questione, è necessario sgombrare il campo dalle ipotesi collaterali. Infatti, solo in apparenza potrebbe risultare utile richiamare la giurisprudenza costituzionale in tema di vizi formali della legge e degli atti ad essa equiparati, inaugurata con la sent. n. 9 del 1959 e da allora sempre confermata, in cui la Corte, come si è detto, distingue da un lato la violazione diretta delle disposizioni sul procedimento legislativo, tali da inficiare la validità dell'atto e, dall'altro, l'inosservanza dei regolamenti parlamentari, sanzionabile esclusivamente attraverso meccanismi interni alle Camere<sup>46</sup>. In verità, non è convincente equiparare il fenomeno dell'approvazione di decreti legge “salvo intese” con la violazione dei regolamenti parlamentari: esiste, infatti, un'autonomia costituzionalmente garantita alle Camere, di cui il regolamento è la principale manifestazione, che non vale per il governo, la cui attività è regolata dal principio di legalità. Con l'avvento della Costituzione rigida tale principio vincola non soltanto le fonti secondarie rispetto a quelle primarie, come già avveniva durante lo Stato liberale, ma anche queste ultime nei confronti del dettato costituzionale, come dimostra la riserva di legge di cui all'art. 95, c. 3, Cost.<sup>47</sup> D'altra parte, non sarebbe utile richiamare i molteplici aspetti della decretazione d'urgenza che nel tempo sono stati assoggettati al sindacato di costituzionalità: dalla sussistenza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza<sup>48</sup>, alla reiterazione di decreti legge

<sup>44</sup> Cfr. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 257 e ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, 622 e ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamento parlamentare e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Aa. Vv.*, *Studi in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Giuffrè, Milano, 1970, 1307 e ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, 361 e ss.

<sup>45</sup> C. cost., 26 gennaio 1957, n. 3. Cfr. G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 46, Giuffrè Editore, 2016, 129 e ss.

<sup>46</sup> Cfr., G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., 132.

<sup>47</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Cedam, Padova, 1966, 132 e ss. e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1986, 189 e ss.

<sup>48</sup> C. cost., 29/1995; 171/2007 e 128/2008. Cfr. A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti legge*, in *Giur. it.*, n. 7/1995, I, 394; G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità ed urgenza: una svolta nella giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di “emergenza” costituzionale?*, in *Le Regioni*, n. 6/1995, 1100 e ss.; F.

decaduti<sup>49</sup>, fino alla sindacabilità degli emendamenti introdotti in sede di conversione<sup>50</sup>, talvolta anche attraverso espedienti innovativi, come la tecnica

SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.*, 2007, 1679 e ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, 2675 e ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.*, 2007, 3599 e ss.; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 581 e ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, 831 e ss.; R. DICKMANN, *Il decreto legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in *federalismi.it*, n. 12/2007; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2007; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un d.l. (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro it.*, I, 2008, 3044 e ss. e *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza*, in *Foro it.*, fasc. 7-8/2007; A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in *Foro it.*, I, 2008, 3048 e ss.; A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le "condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti" e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 2008, 1502 e ss.; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giur. it.*, 2008, 2670 e ss.

<sup>49</sup> C. cost., 24 ottobre 1996, n. 360. Cfr. A. CELOTTO, *Cronaca di un'incostituzionalità annunciata (nota alla sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 1996, n. 360)*, in *Gazzetta Giuridica Giuffrè - Italia Oggi*, n. 40/1996, 6 ss.; A. PIZZORUSSO, *Gli effetti della sentenza della Consulta sull'abuso della decretazione d'urgenza*, in *Il Corriere giuridico*, n. 12/1996, 1355 e ss.; R. ROMBOLI, *La reiterazione dei decreti legge decaduti: una dichiarazione d'incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)*, in *Foro it.*, n. 11/1996, I, 3269 e ss.; F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3157 e ss.; S. M. CICCONE, *La sent. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti legge: tanto tuonò che piovve*, in *Giur. cost.*, 3162 e ss.; D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 1/2012, 55; P. CARNEVALE, *A Corte ... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014;

<sup>50</sup> C. cost., nn. 391/1995, 355/2010, 367/2010, 22/2012, 94/2016. Cfr. G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, n. 6/1995, 4493 e ss.; R. DICKMANN, *Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione*, in *federalismi.it*, n. 13/2011; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, n. 12/2012, 2494 e ss.; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, n. 12/2012, 2492 e ss.; C. DOMENICALI, *La Corte sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, in *Quad. cost.*, n. 2/2012, 298 e ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giur. cost.*, n. 1/2012, 292 e ss.; C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, 503 e ss.; R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, n. 1/2012, 283 e ss.; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, Focus Fonti –

del trasferimento della *quaestio legitimitatis*<sup>51</sup>. Si tratta, infatti, di profili diversi da quello in esame. Infatti, ciò che la Corte ha fissato per il decreto legge serve a garantire i limiti costituzionali, il rispetto dei requisiti, il contenimento della “creatività” del Parlamento: sono tutte questioni che riguardano il *merito*, non il *procedimento*, che rappresenta l’oggetto di questa analisi.

Ciò premesso, proprio in virtù del principio di legalità occorre analizzare i vincoli ai quali è assoggettato il Governo nella fase di approvazione e deliberazione della decretazione d’urgenza. Come si è avuto modo di evidenziare *supra*, la l. n. 400/1988, attuativa della riserva di cui all’art. 95, c. 3, Cost., detta alcune norme procedurali significative: è necessario comprendere, dunque, se tale disciplina sia in grado di condizionare la validità degli atti normativi dell’esecutivo. Il problema, dunque, può essere ricondotto alla efficacia dei c.d. autovincoli legislativi<sup>52</sup>, in passato oggetto di studio della teoria generale del diritto, soprattutto tedesca. Con tale espressione si intende «l’ammissibilità e l’eventuale valore dei vincoli stabiliti da una fonte nei confronti del procedimento, del contenuto o, più in generale, della capacità abrogativa di fonti successive dello stesso grado»<sup>53</sup>. Può una fonte prescrivere limiti procedurali e contenutistici nei confronti di fonti successive pariordinate? In tale ambito rientrerebbe anche la l. n. 400/1988 che, agli artt. 14 e 15, detta una serie di limiti per i decreti legge e i decreti legislativi, con la particolarità che tali vincoli sarebbero prevalentemente rivolti al Governo, in quanto soggetto competente ad adottare tali atti. Nell’ordinamento italiano sono la Costituzione ed i regolamenti parlamentari a disciplinare il procedimento di formazione delle leggi. La rigidità delle norme costituzionali e la riserva a favore dei regolamenti delle Camere escludono la possibilità che altre fonti – ivi incluse leggi ed atti aventi forza di legge – disciplinino il procedimento legislativo: da ciò discende l’inammissibilità, nel nostro ordinamento, di autovincoli legislativi di carattere procedimentale<sup>54</sup>. Altra parte della dottrina ritiene, invece, che la legge del 1988 «rispetto alla potestà legislativa del Governo, si

n.1/2014; G. BERNABEI, *Difficile sviluppo del rapporto tra decreto legge e legge di conversione*, in *Rassegna dell’Avvocatura dello Stato*, n. 1/2015, 209 e ss.

<sup>51</sup> C. cost., sentt. nn. 84/1996, 429 e 430/1997. Cfr. A. SPADARO, *La norma o piuttosto la situazione normativa quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto “dottrinale” che dice e non dice*, in *Giur. cost.*, n. 2/1996, 778 e ss.

<sup>52</sup> Cfr. S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli Editore, Torino, 2007, 61 e ss.

<sup>53</sup> Cfr. S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 61.

<sup>54</sup> Cfr. S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 66.

colloca certamente *in posizione condizionante*<sup>55</sup>, sottolineandone addirittura la natura para-costituzionale<sup>56</sup>.

Dovrebbe essere considerata a sé l'ipotesi di vincoli procedurali posti da una legge ordinaria nei confronti di decreti legge e decreti legislativi, poiché il loro procedimento di formazione non è disciplinato dalla Costituzione, ad eccezione dell'approvazione del Governo e della emanazione del Presidente della Repubblica, né la disciplina di tali atti è riservata ad altra fonte<sup>57</sup>, fermo restando comunque il rispetto del principio di legalità di cui all'art. 95, c. 3, inverte dalla l. n. 400/1988, che vincola il Governo anche in sede di approvazione delle norme di rango primario. Il citato art. 15, in particolare, si limiterebbe ad attuare e specificare gli artt. 77, c. 2, e 87, c. 5, Cost., da ciò la natura inderogabile delle previsioni in esso contenute: pertanto, «sarà illegittimo un decreto legge che non sia stato deliberato dal Consiglio dei Ministri o non sia stato emanato dal Presidente della Repubblica, [...] potendosi arrivare alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto per vizio formale»<sup>58</sup>. Il vizio formale, dunque, passa per la violazione della lettera dell'art. 77, c. 2, Cost., nella parte in cui prevede che «il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, *provvedimenti* provvisori con forza di legge» e non, come si è sottolineato, accordi vaghi su obiettivi di indirizzo politico, da concretizzare successivamente ed in altre sedi.

Non sarebbe difficile dimostrare che la deliberazione del Consiglio dei Ministri ha avuto ad un oggetto un vago accordo di indirizzo politico e non un *provvedimento*. La Corte, avvalendosi degli ampi poteri istruttori di cui dispone<sup>59</sup>, potrebbe esaminare verbali ed appunti della riunione del Consiglio dei Ministri nella quale l'atto sarebbe stato approvato<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/1988 relative alla potestà legislativa del Governo: considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1988, III, 58.

<sup>56</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 9. Sull'importanza della l. n. 400/1988 rispetto all'ordinamento del Governo si veda, tra i contributi più recenti, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

<sup>57</sup> Cfr. S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 66.

<sup>58</sup> Cfr. S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 316.

<sup>59</sup> Art. 13, l. n. 87/1953: «La Corte può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti.»

<sup>60</sup> Cfr. G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., 161 e ss. L'A. ricostruisce minuziosamente i fatti che hanno preceduto la sent. n. 9 del 1959, con particolare riferimento al confronto epistolare avvenuto tra il giudice relatore Perassi, il Presidente della Camera Leone e il Presidente della Corte. Più dettagliatamente, «la Corte aveva disposto che il giudice relatore Perassi assumesse informazioni presso la Camera dei Deputati sulla procedura seguita per l'approvazione della legge impugnata [...]. Al giudice relatore fu risposto ufficialmente dal Presidente della Camera Giovanni Leone, per il tramite del Segretario generale, che non era possibile ottenere copia dei processi verbali delle sedute delle Commissioni riunite e della Camera, trattandosi di 'atti interni'; fu

La questione può essere ricondotta al seguente dilemma: gli artt. 77 comma 2, 95 comma 3 e 97 comma 2 rappresentano norme sul procedimento legislativo idonee ad essere lese dalla prassi in esame? O, al contrario, la violazione riguarda solamente norme di rango primario (e secondario), la cui inosservanza non si riverbera sul dettato costituzionale? La citata disposizione, nonostante la essenzialità del dettato costituzionale su questo punto, prescrive che il Consiglio dei Ministri debba deliberare su un *provvedimento*. Dunque, si può ipotizzare che la prassi dell'approvazione "salvo intese" contrasti direttamente con la lettera della Costituzione e, solo di conseguenza, con le disposizioni che ne rappresentano l'attuazione. La Corte costituzionale, nella sent. n. 22 del 2012, sia pure in un *obiter dictum*, ha sottolineato con particolare enfasi la rapidità che caratterizza il procedimento di adozione e di conversione del decreto legge<sup>61</sup>, connotato dalla brevità dei termini entro cui le Camere sono chiamate a riunirsi e dalla specificità delle procedure parlamentari cui è soggetto. La giurisprudenza costituzionale sembra delineare tale procedimento come un'insieme di passaggi strettamente concatenati, un *continuum* caratterizzato dall'urgenza del provvedere, che non contempla fasi ulteriori e diverse da quelle prescritte. È facile immaginare l'obiezione alla tesi suesposta: si potrebbe ritenere che l'art. 77, c. 2, non rappresenti una norma procedimentale, la cui violazione non determinerebbe un vizio formale deducibile in sede di giudizio di costituzionalità, essendo lese, al più, le norme attuative del dettato costituzionale<sup>62</sup>.

altresì precisato che i resoconti stenografici avevano carattere meramente informativo, e che il solo atto ufficiale relativo al procedimento di formazione di una legge avanti alla Camera era il messaggio con il quale il Presidente trasmette al Presidente dell'altra Camera o al Capo dello Stato il testo del disegno di legge approvato dalla Camera. In seguito, il Presidente Leone inviò al Presidente della Corte una lettera, datata 30 settembre 1958, con la quale comunicava che il testo dei resoconti delle sedute delle Commissioni riproduceva fedelmente lo svolgimento dei loro lavori. [...]. La Corte, in tale occasione, diede "prova di estremo equilibrio (stavo per dire, *pazienza*): le sarebbe stato facile, sol che lo avesse voluto, invocare i poteri istruttori conferitile dall'art. 13 della legge n. 87 del 1953 e conferitile con la formula più ampia ('anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi')". Non arrivò a tanto, ma fu tuttavia assai decisa nell'affermare la propria libertà di valutare i contenuti della documentazione dei lavori parlamentari, anche verificando l'esattezza delle enunciazioni con-tenute nel messaggio presidenziale».

<sup>61</sup> Cfr. C. cost., 16 febbraio 2012, n. 22, in *Giur. cost.*, 248 ss., p.to 4.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>62</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 35. Secondo l'A., infatti, «non risulta integrata alcuna violazione diretta di una norma costituzionale, né potendo astrattamente ritenere tali vizi sussumibili tra quelli di legittimità, avendo i presunti parametri violati prevalentemente rango di norme secondarie, ciò che ci pare sostenibile, invero, è che le anomalie descritte si configurino alla stregua di figure sintomatiche della violazione del principio di collegialità ministeriale, ovvero come indici esteriori di una violazione del principio costituzionale di cui le norme regolamentari rappresentano indiretta attuazione».

Vi sono, in realtà, altre prescrizioni lese dalla prassi in esame. Come si è visto, l'approvazione di un decreto legge "salvo intese" assai spesso comporta la pubblicazione tardiva del testo: alla luce di ciò, possono dirsi rispettati i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza? Non si comprende come possano definirsi "urgenti" quei provvedimenti trasmessi al Capo dello Stato e pubblicati settimane dopo il Consiglio dei Ministri. L'inappropriatezza dello strumento del decreto legge appare ancor più evidente se si considerano gli efficaci espedienti parlamentari funzionali all'accelerazione dell'approvazione dei disegni di legge governativi.

Nel caso, poi, dell'approvazione dei "provvedimenti copertina", secondo parte della dottrina si ricadrebbe addirittura nell'ipotesi dell'inesistenza, in quanto tali atti sarebbero sprovvisti dei caratteri minimi della categoria normativa alla quale si pretende di ricondurli<sup>63</sup>. C'è un precedente storico: i decreti legge che sospendevano i diritti durante la crisi di fine secolo furono giudicati "inesistenti" dalla Cassazione<sup>64</sup>. Il motivo della decisione non era legato al merito del decreto legge – di cui, anzi, la sentenza ribadiva l'insindacabilità – ma al fatto che il decreto era decaduto essendo stato presentato solo due giorni prima della chiusura della sessione parlamentare, mentre la stessa relazione al Re diceva espressamente che il Governo avrebbe atteso che il parlamento discutesse e deliberasse in proposito prima di dare ad esso applicazione: la questione che la Cassazione si era prospettata riguardava dunque la correttezza dei rapporti istituiti dal Governo con il Parlamento, e

<sup>63</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento legislativo*, cit., 35. Sulla nozione di inesistenza, si veda anche G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., 133. In particolare, l'A., con riferimento alla sindacabilità sugli atti inesistenti, ricorda l'opinione di C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi in Italia* (1950), in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 272-273, secondo cui «la Corte costituzionale non avrebbe in realtà potuto occuparsi di quei vizi formali delle leggi e degli atti aventi forza di legge così gravi da determinarne addirittura l'inesistenza, la quale avrebbe dovuto essere (o meglio, continuare ad essere) accertata dai giudici di merito, tenuti a trarre da tale accertamento tutte le necessarie conseguenze». In senso conforme, si veda anche A. M. SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi* (1968), in ID., *Scritti giuridici*, I, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1990, 607, per il quale «ritiene che tutti i giudici siano tenuti, *ex officio*, a non applicare la legge inesistente e, ove una siffatta parvenza di legge venisse portata davanti alla Corte costituzionale, quest'ultima « dovrebbe considerarla inidoneo oggetto del proprio giudizio e, constatata e affermata l'inesistenza della legge, dichiarare inammissibile il giudizio promosso innanzi a sé». Espressione di questo orientamento è la sentenza costituzionale n. 152 del 1982, nella quale si afferma che di fronte a una «parvenza di legge», insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere, « la premessa di una decisione della Corte costituzionale verrebbe [...] a mancare».

<sup>64</sup> Cass. civ., sent. 20 febbraio 1900, in *Foro it.* 1900, II, 97 ss.

appare fuorviante assumere questa sentenza come dettata da motivi “meramente formali”<sup>65</sup>.

Più che sull’inesistenza il vero interrogativo dovrebbe vertere sull’eventualità che un procedimento legislativo legittimo possa svilupparsi a partire da un’iniziativa illegittima, in quanto affetta da un vizio formale. La giurisprudenza costituzionale in materia di decreti legge sembra indicare una strada, anche se tutta da percorrere<sup>66</sup>: si potrebbe sostenere, infatti, che il vizio di costituzionalità possa trasmettersi dalla fase dell’iniziativa governativa al decreto legge e, conseguentemente, alla legge di conversione, al pari di quanto avvenuto con la comunicabilità dei vizi dal decreto legge alla legge di conversione. A quest’ultima, infatti, non è stata riconosciuta efficacia sanante, in virtù delle peculiarità del procedimento di approvazione del decreto legge, che conferma il legame procedimentale tra i due atti: si può notare come la legge di conversione sia caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, c. 2, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l’iter dei disegni di legge proposti dal Governo.

Allontanandosi dal versante del giudizio incidentale, il conflitto di attribuzioni tra poteri potrebbe rappresentare un’altra via per sanzionare l’approvazione “salvo intese”. Questo l’interrogativo al quale si tenterà di dare risposta: può un Ministro, pur avendo partecipato all’approvazione “salvo intese”, impugnare dinanzi alla Corte costituzionale l’atto che si discosta dalle linee di indirizzo dettate dal Consiglio dei Ministri, in quanto difforme o, addirittura, non contemplato dall’accordo originario? Per quanto si tratti di un “caso di scuola”, di un’ipotesi forse cavillosa e di difficile configurazione, essa merita comunque considerazione, anche alla luce della recentissima ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019. Come si è avuto modo di accennare, la prassi in esame contrasta anche con il principio della collegialità ministeriale consacrato nell’art. 95, c. 2, Cost.: esso viene messo in discussione in primo luogo sotto il profilo della consapevolezza del contenuto della fase istruttoria, e, successivamente, dalle modalità adottate in sede di deliberazione<sup>67</sup>. Non vi è dubbio che la potestà normativa in materia di decreti legge sia un’attribuzione costituzionale riservata al *plenum* del Consiglio dei Ministri, come specificato, d’altro canto, dagli artt. 2, c. 3, lett.

<sup>65</sup>come afferma C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1848/1948*, II, Bari, 258, il quale ricorda invece che la Corte dei conti aveva registrato con riserva il decreto legge, per violazione dell’assoluta competenza in materia di stampa e pubblica sicurezza Cfr. R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e dei conflitti di attribuzione*, Giuffrè Editore, Milano, 1996, 91 e ss.

<sup>66</sup>C. cost., 18 aprile 2007, n. 171, in *Giur. cost.*, 1662 ss.; 24 aprile 2008, n. 128, in *Giur. cost.*, 1486 ss.

<sup>67</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo*, cit., 33.

c), e 15 della l. n. 400/1988. Si è visto anche come, a causa della prassi in esame, la redazione del provvedimento avvenga successivamente, ad opera del DAGL e dei Ministeri competenti per materia, senza il coinvolgimento della compagine governativa. D'altro canto, la Costituzione fissa un regime di responsabilità, valido per i Ministri riuniti nel Consiglio. Infatti, «in un sistema democratico nessun atto di potere può essere esentato da responsabilità politica (oltre che giuridica)»<sup>68</sup>: così come l'istituto della controfirma dei Ministri per gli atti emanati dal Capo dello Stato evita che possano esservi atti scoperti da responsabilità, a maggiore ragione i singoli Ministri non potranno non rispondere di atti approvati dal Consiglio, adducendo la non conoscenza di tali atti.

Sotto il profilo soggettivo, la circostanza che si tratti di un potenziale conflitto interorganico non pare un ostacolo, posto che «i singoli Ministri possono avere titolo ad essere parti quando sia in gioco la loro posizione costituzionale»<sup>69</sup>. La nota sent. n. 7 del 1996 sul c.d. caso Mancuso riconosce la legittimazione del singolo Ministro a sollevare conflitto di attribuzioni anche nei confronti del Presidente del Consiglio, con alcune importanti considerazioni in ordine al principio di collegialità, definito «metodo dell'azione dell'esecutivo»<sup>70</sup>. Anzitutto, viene premesso che «la logica del governo parlamentare, proprio perché volta a privilegiare l'unità di indirizzo, fa sì che l'individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella collegialità dell'organo di cui essi fanno parte», specificando che «diverso discorso va, invece, fatto quando la posizione del singolo ministro sia messa in discussione da una mozione di sfiducia individuale che, investendone l'operato, lo distingue e lo isola dalla responsabilità correlata all'azione politica del Governo nella sua collegialità»<sup>71</sup>. Continua la Corte: «la Costituzione, nel prevedere, all'art. 95, secondo comma, la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale, conferisce sostanza alla responsabilità politica dei ministri, nella duplice veste di componenti della compagine governativa da un canto e di vertici dei rispettivi dicasteri dall'altro [...]. Nella forma di governo parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità, nelle due accennate varianti»<sup>72</sup>, con la precisazione che «l'indirizzo politico [...] si colloca al centro di una siffatta articolazione di rapporti [ed] è assicurato, dunque, nella sua attuazione, dalla

<sup>68</sup> R. BIN, *Dibattito sulla controfirma ministeriale - Intervento*, in *Giur. cost.*, 1/2007, 465-471.

<sup>69</sup> Cfr. R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *I conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 1171.

<sup>70</sup> C. cost., 18 gennaio 1996, n. 7, p.to 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>71</sup> C. cost., n. 7/1996, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>72</sup> C. cost., n. 7/1996, p.to 8 del *Considerato in diritto*.



responsabilità collegiale e dalla responsabilità individuale contemplate dall'art. 95 della Costituzione»<sup>73</sup>. Come si è avuto modo di accennare, l'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019, dichiarativa dell'inammissibilità del conflitto di attribuzioni proposto da alcuni senatori del Partito Democratico sulla legge di bilancio, offre alcuni interessanti spunti di riflessione sui conflitti interorganici, pur attingendo al ricco repertorio della giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti tra poteri. Secondo la Corte, «nella giurisprudenza costituzionale la nozione di “potere dello Stato” ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 87 e n. 88 del 2012) o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita (ordinanza n. 17 del 1978)»<sup>74</sup>. E, ancora, «nell'ambito di istituzioni complesse, articolate e polifunzionali [...] molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione»<sup>75</sup>. Quest'ultima considerazione, in particolare, ben potrebbe essere riferita anche al singolo Ministro ed al rapporto intercorrente tra quest'ultimo ed il Governo.

Per quanto riguarda, poi, l'interesse a ricorrere, potrebbe accadere che qualche Ministro si opponga alla deliberazione del decreto legge, non essendo richiesta l'unanimità: l'art. 7 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri prevede, infatti, che il Presidente «pone ai voti, ove lo ritenga opportuno, fissandone le modalità, le deliberazioni; dichiara l'esito delle votazioni e l'adozione delle deliberazioni», affermando esplicitamente che «prima della votazione chi dissente può chiedere che ne sia dato atto nel processo verbale, eventualmente, anche con una succinta motivazione». Ciò farebbe venir meno l'interesse a proporre il ricorso, posto che la responsabilità, in primo luogo penale, insorgerebbe in capo a quei Ministri che «che hanno partecipato alla riunione del Consiglio dei Ministri in cui è stato approvato il decreto legge, senza mettere a verbale il proprio dissenso»<sup>76</sup>. Tuttavia, è da notare come nel caso di atti approvati “salvo intese”, in sede di Consiglio dei Ministri non venga deliberato un testo vero e proprio, che verrà ad esistenza solo successivamente, senza essere esaminato dal collegio. Su cosa, dunque, potranno dissentire i singoli Ministri? Alla luce di ciò, si potrebbe affermare che la prassi in esame presenti un ulteriore

<sup>73</sup> C. cost., n. 7/1996, p.to 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>74</sup> C. cost., 8 febbraio 2019, n. 17, p.to 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>75</sup> C. cost., n. 17/2019, p.to 3.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>76</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIX ed., 2018, Giappichelli, Torino, 395.

profilo di illegittimità, in quanto priva i membri del governo della facoltà di esercitare il dissenso in seno al Consiglio.

Sia pure molto sinteticamente, risultano integrati tutti i profili del conflitto tra poteri: un'attribuzione costituzionale, ossia la potestà normativa in materia di decretazione d'urgenza riservata al Consiglio dei Ministri; un comportamento lesivo, identificabile nella prassi dell'approvazione "salvo intese", tenuto dal Presidente del Consiglio e dai Ministeri coinvolti nella redazione dell'atto; un soggetto legittimato a ricorrere, rappresentato da uno o più Ministri esclusi dalla deliberazione.

### **7. Conclusioni: verso una forma di governo "degli annunci"?**

Dopo aver tentato di dimostrare come l'approvazione di decreti legge con la formula "salvo intese" si ponga in contrasto con il dettato costituzionale sotto profili diversi e con conseguenze differenti, è opportuno trarre alcune conclusioni anche con riferimento allo "stato di salute" della forma di governo parlamentare, evidenziandone le frontiere più problematiche.

Il primo dato che emerge è il progressivo svuotamento della funzione normativa del Consiglio dei Ministri: come si è avuto modo di evidenziare, tale funzione è perlopiù esercitata al di fuori del *plenum*, in comitati ristretti composti dai Ministri interessati, dai funzionari degli uffici legislativi e dal DAGL, a scapito della dimensione collegiale del Consiglio, con evidenti conseguenze sull'unità dell'indirizzo politico dell'esecutivo. Da questo punto di vista, si impone l'esigenza di una seconda deliberazione del Consiglio dei Ministri dopo la redazione materiale delle disposizioni approvate "salvo intese" e prima della loro trasmissione al Capo dello Stato.

Il secondo dato che su cui riflettere è la necessità di introdurre anche nel nostro ordinamento la fonte della legge organica<sup>77</sup>. Non è più pensabile, infatti, che la disciplina sull'adozione degli atti normativi del Governo possa essere derogata senza conseguenze in punto di legittimità costituzionale. D'altra parte, nonostante la convinzione sopra esplicitata circa la capacità vincolante delle (poche) norme procedurali dettate dal testo costituzionale e della l. n. 400/1988, è evidente come l'introduzione di tale fonte nell'ordinamento italiano renderebbe senza dubbio sanzionabili le violazioni evidenziate. Nel nostro ordinamento, poi, si è già cercato di rispondere all'esigenza che talune leggi non possano essere derogate da altre fonti di rango primario attraverso previsioni di rango costituzionale che postulano l'approvazione a maggioranza assoluta. È questo il caso dell'autorizzazione per il ricorso all'indebitamento di cui all'art. 81, c. 2, o, ancora, della legge

<sup>77</sup> Per una ricostruzione del dibattito sul tema, si veda R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè Editore, Milano, 1988.

che attribuisce forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, c. 3, Cost. In tali ipotesi, infatti, l'approvazione a maggioranza assoluta non è funzionale tanto al coinvolgimento delle minoranze parlamentari, posto che, di fatto, il Governo può contare su una maggioranza assoluta in entrambe le Camere, ma serve ad escludere l'intervento di altre fonti primarie in tali ambiti.

Un terzo profilo meritevole di attenzione attiene al rispetto delle forme come garanzia della responsabilità e della qualità degli atti normativi del Governo. Il rispetto delle regole procedurali, infatti, unitamente ad un'istruttoria che coinvolga tutti i Ministeri, contribuisce alla buona qualità della normazione ed evita manipolazioni dei testi normativi al di fuori del Consiglio dei Ministri. Non può essere ignorata, infatti, la predominanza sempre più evidente della comunicazione politica sulle forme che presidiano l'esercizio dell'azione di governo<sup>78</sup>: la prassi dell'approvazione di decreti legge "salvo intese" può essere letta come conseguenza di quel mito della velocità che spinge la politica ad adottare risposte *apparentemente immediate*, annunciando l'emanazione di provvedimenti in risposta alle pressioni della base elettorale, il cui consenso viene costantemente misurato attraverso i *social network*.

Come ignorare le polemiche emerse in occasione dell'approvazione del decreto fiscale o, poco prima, il "balletto" dei numeri sulla nota di aggiornamento al DEF? Tutto ciò, oltre a dare luogo ad alterazioni nello svolgimento dell'attività di governo, provoca pesanti turbolenze sui mercati internazionali. Alcune recenti strategie comunicative hanno prodotto gravi pregiudizi anche sul piano finanziario: basti pensare al rialzo dello spread BTP/Bund e ai tonfi della Borsa in corrispondenza di molti degli annunci del Governo in ambito economico, spesso risoltisi in marce indietro forzate, come avvenuto in occasione della presentazione della NADEF o, più recentemente, nella trattativa con la Commissione UE, conclusasi con l'accoglimento dei suggerimenti di Bruxelles. D'altra parte, ciò è stato confermato anche dal Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, il quale, nel corso di una conferenza stampa tenutasi il 13 settembre 2018, ha affermato che "le parole del governo fanno danni agli italiani". Il riferimento è ai continui annunci da parte di esponenti dell'esecutivo, spesso seguiti da smentite, che hanno causato un aumento dei tassi di interesse sul debito pubblico, con le conseguenze che ciò produce sul bilancio dello Stato, sul sistema bancario e, infine, sui cittadini.

<sup>78</sup> Cfr. R. BIN, *La forma di governo dello "Stato di pubblicità"*, in *Quad. cost.*, 1/2006, 95 e ss.; e del medesimo A., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 9 e ss.

Chi risponde, dunque, di tutto ciò? Può ritenersi sufficiente la responsabilità politica rivendicabile dalle Camere attraverso il rapporto di fiducia? O, forse, possono essere considerate anche altre forme di responsabilità – in primo luogo civile – nei confronti del Governo che, attraverso i suoi atti, abbia causato danni ad imprese e risparmiatori? Si tratta, com'è evidente, di una problematica estremamente complessa, che non può essere affrontata in questa sede, e che si propone come spunto di riflessione critica: tuttavia, il tema è destinato a divenire sempre più attuale fintantoché le esigenze di comunicazione politica prevarranno sul rispetto della forma degli atti normativi.