Osservatorio sulle fonti

LA CARICA DEI DPCM

Di *Valerio Di Porto*[*]

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Fuga dal Consiglio di Stato. - 3. La previsione di regolamenti di organizzazione dei Ministeri in deroga alla legge n. 400 del 1988. - 4. Intermezzo: divagazione sulla relatività del tempo. - 5. I regolamenti di organizzazione dei Ministeri emanati in deroga alla legge n. 400 del 1988. - 6. Ritorno al passato? - 7. Le tendenze più recenti. - 8. Intrecci tra deleghe e DPCM. - 9. DPCM versus fonti regolamentari. - 10. Una catena di DPCM. - 11. Istinto derogatorio e scatole cinesi. - 12. Conclusioni.

This work takes the cue from the last issue of the "Notes of the Committee for Legislation", which contains a recognition of all the decrees issued from the Prime Minister (they are known as "DPCM") in the years 2014 and 2015 and published in the Official Journal of Italy.

In this work, some perspectives of a significant phenomenon, which is related to the economic crisis, get examined in depth.

The purpose of such decrees (DPCM) is to get the Prime Minister involved in subjects that are under the jurisdiction of specific Ministers. Using such decrees degrades the sources of law; what is more disturbing, is that such decrees:

- *are not subject to the supervision of the Council of State;*
- *not always are published in the Official Journey;*
- *when they are published in the Official Journey, very often they don't get a sequential number;*
- *when are not numbered, they are not published in the official database "Normattiva" (www.normattiva.it);*
- *sometimes these decrees modify a disposition of upper rank, in the hierarchy of the sources of law: this should not be allowed.*

[*] Consigliere della Camera dei Deputati.

1. Premessa

L'ultimo fascicolo degli "Appunti del Comitato per la legislazione"[1], che aggiorna le statistiche della produzione normativa al 15 giugno 2016, dedica l'approfondimento ad un tema di grande interesse e attualità, compiendo una ricognizione di tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) emanati nel biennio 2014-2015 e pubblicati in "Gazzetta ufficiale".

Non è dato sapere né (almeno al momento) stimare quanti DPCM siano stati emanati senza essere pubblicati nella Gazzetta.

La forza dei numeri esposti nel fascicolo e il dettaglio della tabella allegata[2] danno piena evidenza ad un fenomeno esploso negli ultimi anni, anche in concomitanza con la crisi economico-finanziaria, che ha spostato l'asse del Governo dapprima verso il Ministero dell'economia e delle finanze e poi anche e soprattutto verso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Strumentale allo spostamento delle competenze è il ricorso sempre più massiccio ai DPCM, spesso concepiti come fonti intermedie tra i decreti ministeriali e i regolamenti governativi.

Riepilogo brevemente alcuni dei dati salienti contenuti nel fascicolo, che innescano interrogativi e riflessioni:

- sono stati emanati e pubblicati nella Gazzetta ufficiale, in media a distanza di 54 giorni dall'emanazione, 116 DPCM nel 2014 e 97 nel 2015, per un totale di 213[3];
- di questi 213, sono numerati soltanto i 19 che contengono nel titolo la qualificazione di regolamento[4];
- tutti gli altri 194 DPCM non sono numerati, con la conseguenza che sfuggono – anche quando hanno contenuti normativi (e ne risultano almeno 53) – alla banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente Normattiva.it, nata sul presupposto che tutto ciò che è normativo è numerato. Più in generale, mancano di un identificativo importante per le ricerche informatiche;
- 14 sono stati emanati previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in deroga (implicita) all'articolo 1, comma 1, lettera ii) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, a norma della quale tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica;
- 95 sono stati emanati su proposta di almeno un organo (per lo più Ministri, tra i quali molto attivo risulta il Ministro dell'economia e delle finanze, proponente di 26 decreti e coinvolto nel concerto in altri 70 casi);
- 161 sono stati vistati dalla Corte dei conti;
- soltanto 12 sono stati sottoposti al parere del Consiglio di Stato: in 9 casi, infatti, il

[1] L'intera collana è consultabile all'indirizzo http://www.camera.it/leg17/386.

[2] La tabella indica per ogni DPCM data, eventuale numero, titolo data di pubblicazione in Gazzetta, fonte normativa, eventuale iniziativa o proposta, i concerti, le intese ed i pareri eventualmente acquisiti.

[3] Per aggiornare il quadro, sono stati pubblicati finora in Gazzetta ufficiale 36 DPCM emanati nel primo semestre del 2016; due soli sono numerati.

[4] Altri 2 DPCM, che si autoqualificano come regolamento nel preambolo e nell'articolato, non sono numerati.

Governo ha potuto emanare regolamenti in forza di disposizioni o a regime o di carattere transitorio che lo autorizzano a prescindere da tale parere.

2. Fuga dal Consiglio di Stato

La fuga dal Consiglio di Stato è una delle ricadute più significative del ricorso al DPCM in luogo dei regolamenti previsti dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. Vale la pena ripetere il dato: su circa 53 DPCM con contenuti anche normativi, soltanto 12 sono stati sottoposti al parere del Consiglio di Stato. Nove DPCM, pur essendo di natura regolamentare, hanno potuto prescindere dal parere dell'Alto Consesso in forza di disposizioni a regime o di carattere transitorio.

La disposizione a regime è l'articolo 43 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), il quale recita: "*Salvo che non sia diversamente stabilito, le disposizioni regolamentari previste dalla presente legge sono emanate entro centottanta giorni dalla data della sua entrata in vigore, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previo parere del Comitato parlamentare di cui all'articolo 30 e sentito il CISR*". In base a tale autorizzazione sono stati emanati, il 6 novembre 2015, due DPCM, pubblicati nel supplemento ordinario alla "Gazzetta ufficiale" del 5 dicembre 2015, i quali recano - rispettivamente - la disciplina della firma digitale dei documenti classificati e disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva. In entrambi i casi il preambolo richiama il citato articolo 43 della legge n. 124 del 2007, "*che consente l'adozione di regolamenti in deroga alle disposizioni dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e ss.mm.ii. e, dunque, in assenza del parere del Consiglio di Stato*"; l'ultimo articolo (rispettivamente il 34 e l'84) dichiarano che "*Il presente regolamento non è sottoposto al visto ed alla registrazione della Corte dei conti in quanto adottato ai sensi dell'art. 43 della legge, in deroga alle disposizioni dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400*".

Altri 8 regolamenti di organizzazione dei Ministeri e degli uffici di diretta collaborazione sono stati emanati in deroga all'articolo 17, comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988, che prevede l'adozione di regolamenti di delegificazione. È il classico caso nel quale la dequalificazione della fonte viene spiegata con ragioni di semplificazione e celerità legate alla necessità di razionalizzare (cioè ridurre) le spese. L'articolo 2, comma 10-*ter* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (in piena tempesta economico-finanziaria), introdotto in sede di conversione[5], recita: "*Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10 e dall'articolo 23-quinquies, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presi-*

[5] Il decreto-legge è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. I1 comma 10-*ter* è stato introdotto in sede di conversione al Senato con l'approvazione di un maxi-emendamento (riproduttivo degli emendamenti approvati in Commissione) sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia.

dente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti previsti dal presente comma sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi da 1 a 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Sugli stessi decreti il Presidente del Consiglio dei Ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il Ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente".

3. La previsione di regolamenti di organizzazione dei Ministeri in deroga alla legge n. 400 del 1988

La norma è interessante per vari profili:

- deroga implicitamente all'articolo 17, comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988, che prevede una complessa procedura: deliberazione del Consiglio dei Ministri; parere del Consiglio di Stato e registrazione della Corte dei conti; parere parlamentare;
- le sostituisce una procedura più semplice, che coinvolge comunque tre ministri per la proposta e il Presidente del Consiglio per l'emanazione;
- salva il controllo di legittimità della Corte dei conti;
- dà facoltà al Presidente del Consiglio dei ministri – più che altro per salvare le apparenze - di richiedere il parere del Consiglio di Stato. Inutile dire che il Presidente del Consiglio non si è mai avvalso di tale facoltà, con una sola eccezione;
- dispone la cessazione della vigenza dei regolamenti di organizzazione vigenti, adottati con DPR di delegificazione, a decorrere dalla data di efficacia dei DPCM.

Inutile anche dire che la norma è stata più volte prorogata e che la catena delle proroghe è interessante:

- si inizia con la legge di stabilità 2013 (articolo 1, comma 406) che proroga il termine fino al 28 febbraio 2013;
- quindi l'articolo 2, comma 7 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 pone "il termine massimo del 31 dicembre 2013", sanzionando le amministrazioni inadempienti con l'impossibilità, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Si introduce però un utile distinguo, che sarà replicato – e affievolito - a grande richiesta: "*Per i Ministeri il termine di cui al primo periodo si intende comunque rispettato con l'approvazione preliminare del Consiglio dei ministri degli schemi dei regolamenti di riordino. Il termine previsto dall'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, già prorogato dall'articolo 1, comma 406, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è differito al 31 dicembre 2013*". Qui si introduce un chiarimento rispetto alla norma di base, che limita la deroga alla legge n. 400 alla sola fase di acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, prevedendo invece che vi sia la deliberazione del Consiglio dei ministri. E 7 (su 8) DPCM risultano effettivamente adottati, comunque, previa deliberazione del Consiglio dei mi-

nistri. Ancora; da un lato si stabilisce un "termine massimo" e dall'altro ci si dichiara soddisfatti se entro quel termine si opera soltanto il primo passaggio in Consiglio dei ministri;

- a breve distanza di tempo, l'articolo 1, comma 6 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 precisa che "*Il termine del 31 dicembre 2013, di cui all'ultimo periodo dell'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, si intende rispettato se entro la medesima data sono trasmessi al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione gli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. I decreti sono comunque adottati entro il 28 febbraio 2014, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Gli assetti organizzativi definiti con i predetti provvedimenti, qualora determinino comprovati effetti di riduzione di spesa, possono derogare alla disciplina legislativa vigente concernente le strutture di primo livello di ciascun Ministero, nel rispetto delle disposizioni generali di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Per i Ministeri che abbiano provveduto alla suddetta trasmissione, il termine per la prosecuzione degli incarichi scaduti di cui all'articolo 2, comma 8, quinto periodo, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, è fissato al 28 febbraio 2014*". Quindi, dopo 4 mesi dal precedente intervento, come in un gioco al ribasso, in cui ci si accontenta di sempre meno, si stabilisce con norma ovviamente retroattiva che per onorare (o meglio: per avere onorato) il termine massimo del 31 dicembre del 2013 non serve la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri ma basta la trasmissione degli schemi al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione; resta ferma però la necessità della deliberazione del Consiglio dei ministri. Si introduce un'ampia possibilità di deroga alla disciplina legislativa;
- poco dopo, l'articolo 16, comma 4 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, anziché differire l'efficacia della disposizione, la riproduce, avendo cura di precisare che il termine si intende rispettato con la trasmissione dello schema non solo al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ma anche al Ministero dell'economia e delle finanze: "*Al solo fine di realizzare interventi di riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni della spesa, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 15 luglio 2014, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, possono essere adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri. I decreti previsti dal presente comma sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi da 1 a 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Sugli stessi decreti il Presidente del Consiglio dei ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei*

predetti decreti cessa di avere vigore, per il Ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente. Il termine di cui al primo periodo si intende rispettato se entro la medesima data sono trasmessi al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e al Ministero dell'economia e delle finanze gli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri";

- infine, il termine del 15 luglio viene differito al 15 ottobre 2014 dall'articolo 2, comma 4-*bis* del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, introdotto dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114.

4. Intermezzo: divagazione sulla relatività del tempo

Un'annotazione sui termini: in questo come in tutti i casi si tende ad individuare termini apparentemente brevi, che risultano però estensibili e vengono poi più volte prorogati, sempre per brevi periodi. Un analogo mascheramento è in voga anche nel fissare i termini per l'esercizio delle deleghe legislative: si fissa un termine generalmente breve ed irrealistico, stabilendo nel contempo che, se il termine per l'espressione del parere parlamentare scade nei trenta (o nei sessanta) giorni che precedono la scadenza del termine di delega, o successivamente, quest' ultimo è prorogato di tre mesi o più (a discrezione del legislatore)[6], con un meccanismo che non permette di individuare in modo univoco il termine per l'esercizio della delega e che per di più sembra scaricare sull'incolpevole Parlamento (con il richiamo del termine per l'espressione dei pareri) i tempi utilizzati nella procedura endogovernativa.

A mio avviso, l'effetto è contrario rispetto a quello che si vuole perseguire: anziché efficienza e rapidità si comunica incertezza e mascheramento della realtà: non si può fissare un termine per l'emanazione e dichiararsi soddisfatti se entro quel termine il procedimento è stato appena avviato. Sarebbe come, nella vita reale, dichiararsi soddisfatti se, dovendo prendere un treno che parte alle 10, si uscisse di casa alla stessa ora: il treno l'abbiamo perso, però almeno siamo usciti di casa…

5. I regolamenti di organizzazione dei Ministeri emanati in deroga alla legge n. 400 del 1988

In forza delle autorizzazioni sopra richiamate, sono stati emanati i seguenti regolamenti di organizzazione:

- 11 febbraio 2014, n. 59, regolamento di organizzazione del Ministero della salute, il cui preambolo dà conto della deliberazione del Consiglio dei ministri e giustifica così la mancata richiesta di parere al Consiglio di Stato: "*Visto l'articolo 2, comma 10-ter, del citato decreto-legge n. 95 del 2012, e successive modificazioni, che prevede la facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato sugli schemi di decreti*

[6] Il record in materia credo sia stato stabilito dalla legge 8 giugno 2011, n. 85, che, nel novellare la legge delega sul federalismo fiscale (n. 42 del 2009) ha fissato lo scorrimento dei termini di delega in 150 giorni.

del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare ai sensi della medesima norma; Considerato che l'organizzazione ministeriale proposta risulta coerente con: a) i compiti e le funzioni attribuite al Ministero della salute dalla normativa vigente; b) i criteri contenuti nell'articolo 2, comma 10, del citato decreto-legge n. 95 del 2012; c) la nuova dotazione organica, come rideterminata dal menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 gennaio 2013 e modificata in attuazione dell'articolo 1, comma 233 della legge 27 dicembre 2013, n. 147; d) l'articolo 1, comma 6, del citato decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, secondo cui gli assetti organizzativi definiti, qualora determinino comprovati effetti di riduzione di spesa, possono derogare alla disciplina legislativa vigente concernente le strutture di primo livello di ciascun Ministero, nel rispetto delle disposizioni generali di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; Ritenuto pertanto, per la suddetta motivazione, nonché' per ragioni di speditezza e celerità, di non avvalersi della facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato";

- sempre in data 11 febbraio 2014:
- il n. 72, regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e il n. 98, regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, i cui preamboli, analogamente al precedente, danno conto dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri e giustificano la mancata richiesta di parere al Consiglio di Stato con la coerenza ordinamentale della proposta e "ragioni di speditezza e celerità";
- il n. 121, regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il cui preambolo: contiene due capoversi non ammessi al visto della Corte dei conti[7]; giustifica la mancata richiesta di parere al Consiglio di Stato esclusivamente con la coerenza ordinamentale della proposta, senza addurre anche ragioni di celerità; non dà conto della deliberazione del Consiglio dei ministri, nonostante il richiamo nello stesso preambolo all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge n. 101 del 2013, che impone tale passaggio;
- 10 luglio 2014, n. 142, regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione, il cui preambolo: dà conto dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri e giustifica la mancata richiesta di parere al Consiglio di Stato con la coerenza ordinamentale della proposta e "ragioni di speditezza e celerità"; fa riferimento ad un precedente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 20 febbraio 2014, recante il regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, deliberato dal Consiglio dei ministri in data 14 febbraio 2014 ed alla successiva "*presa d'atto e condivisione del Consiglio dei ministri, in data 13 giugno 2014, della richiesta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di ritiro e di non dare seguito alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e alla conse-*

[7] Non sono state ammesse al visto della Corte die conti anche talune previsioni degli articoli 2, 3, 17 e 19.

guente entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 febbraio 2014 al fine di permettere l'adozione di un successivo regolamento di organizzazione del Ministero"; dà conto, infine, dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri;

- 29 agosto 2014, n. 171, regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, e 20 gennaio 2015, n. 77, regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, i cui preamboli presentano una struttura analoga a quella dei DPCM nn. 72 e 98.

L'unico regolamento di organizzazione emanato nel biennio previo parere del Consiglio di Stato è il DPCM 15 giugno 2015, n. 84, concernente la riorganizzazione del Ministero della giustizia e la riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche, il cui preambolo dà conto di un doppio passaggio in Consiglio dei ministri (per la deliberazione preliminare e quella definitiva), in mezzo al quale si colloca appunto il parere del Consiglio di Stato. È un parere a mio giudizio molto interessante, perché avalla la procedura derogatoria di approvazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri con DPCM, cui riconosce comunque valore delegificante. Riporto il lungo passo saliente del parere, che rimette al "prudente apprezzamento del Governo" anche l'opportunità di acquisire i pareri parlamentari, facendo capire che nel caso di specie non sono poi così indispensabili: "*Stabilito, pertanto, che si tratta di intervento regolamentare di organizzazione avente potestà delegificante e tenuto presente che tale carattere non viene meno nel caso di adozione del regolamento con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo il procedimento previsto dal decreto legge n. 95 del 2012, il ricorso a quest'ultimo strumento semplificato può ritenersi ammissibile in quanto è documentato in atti che il Ministero della Giustizia ha inoltrato il presente schema di regolamento alla Presidenza del Consiglio dei ministri entro il termine del 15 ottobre 2014, data coincidente con il termine ultimo entro il quale il procedimento di approvazione poteva essere avviato, in ragione del differimento consentito dall'art. 2, comma 4-bis, del decreto n. 90 del 2014 convertito nella L. 11 agosto 2014, n. 114.*

Al riguardo si rimette al prudente apprezzamento dell'Amministrazione proponente ogni valutazione sull'opportunità di trasmettere preventivamente al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati lo schema del provvedimento per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del citato decreto legislativo n. 240 del 2006 limitatamente alla parte concernente il decentramento amministrativo del Ministero. In proposito si rileva che la previsione del parere parlamentare, che fa riferimento agli strumenti di controllo della legge 5 agosto 1978, n. 468, abrogata e sostituita dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (a sua volta modificata e integrata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39), aveva la sua ragion d'essere nell'intento di evitare che in sede di riorganizzazione del Ministero potessero essere adottati provvedimenti applicativi finanziariamente espansivi, effetto quest'ultimo di fatto oramai pre-

cluso dalla riduzione degli organici prevista dal decreto in esame e dall'assenza di maggiori oneri verificata dalla Ragioneria generale dello Stato".

6. Ritorno al passato?

Finito il periodo, più volte prorogato o differito, di applicazione della disciplina derogatoria, il 30 giugno 2016 il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, un decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro delle politiche sociali.

Il comunicato della Presidenza del Consiglio si diffonde sul merito del regolamento ma nulla dice sui passaggi procedurali: il decreto sembrerebbe comunque segnare il ritorno nell'alveo della legge n. 400 del 1988.

7. Le tendenze più recenti

Gli spunti che si possono trarre dal fascicolo sono numerosi, ma mi limito, in questa sede, alla ricostruzione delle vicende legate ai regolamenti di organizzazione dei Ministeri, che comunque sono emblematiche di un istinto derogatorio, che spinge – in questo come in tutti i campi – ad aggirare le norme in casi specifici e per periodi limitati (inesorabilmente prorogati) anziché semplificarle a regime. È indubbio che le procedure di adozione dei regolamenti (e in particolare dei regolamenti di delegificazione) siano complesse e richiedano tempi lunghi ma si è preferito mantenere la norma a regime e poi derogarla piuttosto che intervenire, semplificandolo e riducendo i termini ivi previsti, sull'articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

Abbandono quindi la ricognizione dei DPCM emanati nel biennio 2014-2015 per dare un assaggio delle tendenze più recenti, che appaiono perfettamente in linea col passato.

Mi limito a qualche spigolatura[8], per dare conto del perdurante successo dello strumento, nonostante le obiezioni mosse costantemente dal Comitato per la legislazione della Camera.

8. Intrecci tra deleghe e DPCM

L'unico articolo della legge 20 maggio 2016, n. 76, Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze, contiene una delega alla legificazione di norme regolamentari, preceduta, in via transitoria, da una loro dequalificazione:

- il comma 28 delega il Governo all'adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni

[8] Il fascicolo degli "Appunti del Comitato per la legislazione" che aggiorna le statistiche della produzione normativa al 15 marzo 2016, dedica l'approfondimento alla legge di stabilità 2016, evidenziando come, su 137 previsioni relative a successivi adempimenti, quasi un quinto (cioè 27) rimandino a DPCM.

alle previsioni della legge all'esame, che sono contenute principalmente in una fonte regolamentare (il decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 3 novembre del 2000, recante disciplina dell'archivio civile);

- il comma 34, lettera a), nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 28, affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il compito di stabilire "*le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile*".

Il Comitato per la legislazione ha segnalato nel proprio parere che si delineava "*così una procedura della quale andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto e che determina, nelle more della legificazione della fonte operata dal comma 28, una transitoria dequalificazione della stessa*", ponendo la seguente, timida condizione: "*sia verificata la coerenza del combinato disposto dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), e comma 34, con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto*". Ovviamente, non c'è stato alcun seguito, visto anche che il testo era arrivato "blindato" alla Camera.

Un altro caso di commistione tra deleghe e DPCM è presente nell'articolo 4, comma 1, lettera b) della recentissima legge 6 giugno 2016, n. 106, recante delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. Qui si prevede l'adozione di un decreto legislativo e si demanda la sua manutenzione a DPCM: "*Al periodico aggiornamento delle attività di interesse generale [individuate con decreto legislativo] si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti*". Anche in questo caso il testo arriva blindato in seconda lettura alla Camera e nessun seguito ha la condizione del Comitato simile alla precedente: "*sia verificata la coerenza della disposizione contenuta all'articolo 4, comma 1, lettera b), con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto*".

9. DPCM versus fonti regolamentari

Un' altra tendenza tipica è quella di sostituire il ricorso alla fonte regolamentare con quello ad una fonte atipica come il DPCM. Mi limito a due esempi.

Il decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, recante disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca[9], contiene due previsioni interessanti:

- l'articolo 1-*sexies* demanda ad un "*decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione*", la definizione dei termini per

[9] Il decreto-legge è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2016, n. 89. Gli articol1 1-*sexies* e 2-*sexies* sono stati introdotti in sede di conversione al Senato con l'approvazione di un maxi-emendamento (riproduttivo degli emendamenti approvati in Commissione) sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia.

assicurare "la tempestiva assegnazione delle risorse alle istituzioni scolastiche ed il pagamento mensile delle somme spettanti al personale a tempo determinato per le prestazioni di lavoro rese, con particolare riferimento agli incarichi di supplenza breve e saltuaria": Il Comitato per la legislazione, richiamando il proprio costante indirizzo, ha segnalato per l'ennesima volta che "*tale circostanza non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto atipico la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero decreti ministeriali o interministeriali)*".

- l'articolo 2-*sexies*, "*Nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, volte a recepire le sentenze del Consiglio di Stato, sex. IV, n. 00841, 00842 e 00838 del 2016*", modifica in maniera non testuale lo stesso regolamento.

Il Comitato, conscio dell'inanità di porre condizioni (vista l'impossibilità di modificare il testo, già approvato dal Senato), ha formulato una doppia raccomandazione, invitando il legislatore ad "*astenersi dal rilegificare materie disciplinate da fonti secondarie del diritto*" e a "*non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo che l'ordinamento riserva alle fonti secondarie del diritto*";

L'articolo 35 della legge europea 2015-2016, approvata definitivamente alla Camera il 29 giugno 2016, al comma 1, lettera b) sostituisce il comma 3 dell'articolo 45 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. La norma novellata demanda l'attuazione delle disposizioni recate dall'articolo 45 stesso, in materia di comunicazioni in ordine agli aiuti di Stato, ad un regolamento adottato a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988; la novella affida l'attuazione di tali disposizioni ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, "*da adottare di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*". Di nuovo è scattata la routinaria segnalazione che, "*per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto atipico la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, come peraltro stabiliva la norma novellata*". Ne consegue una condizione più decisa delle altre già viste: "*per quanto detto in premessa, si sopprima la disposizione contenuta all'articolo 35, comma 1, lettera b), capoverso 3, che sostituisce il vigente comma 3 dell'articolo 45 della legge n. 234 del 2012 - che affida l'attuazione delle disposizioni da esso recate ad un regolamento da adottare a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 – prevedendo invece che l'attuazione delle medesime disposizioni sia disposta con una fonte atipica del diritto, ovvero con un decreto*

del Presidente del Consiglio dei ministri". Anche questa volta, però, il disegno di legge non è stato modificato.

10. Una catena di DPCM

Il decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, si inscrive nella lunga teoria di provvedimenti d'urgenza emanati a partire dall'agosto 2012 a fronte della crisi dello stabilimento ILVA di Taranto. L'articolo 1, comma 1, lettera b) del decreto, nel novellare l'articolo 1, comma 8 del decreto-legge n. 191 del 2015, perpetua la catena di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore prevista con riguardo alla vicenda ILVA, prevedendo, in particolare, che eventuali modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria debbano essere approvate con la stessa procedura prevista per l'adozione del Piano stesso: DPCM su proposta dei Ministri di settore, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

In più, l'articolo 1, comma 4, lettera a), nel novellare il comma 5 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 1 del 2015, demanda allo stesso DPCM la possibilità di prorogare il termine ultimo per l'attuazione del piano, indicato nel 30 giugno 2017 dalla stessa disposizione, "*operando così un sorta di delegificazione secondo una procedura che si discosta dalla procedura delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per i regolamenti di delegificazione, e che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, non corrisponde ad un corretto utilizzo delle fonti normative*", come è scritto nel parere reso dal Comitato stesso nella seduta del 22 giugno 2016, che si conclude con la seguente raccomandazione: "*ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che sia assicurata la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire che ciascuno di essi sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche e sia adottato sulla base della procedura per esso prevista, abbia in particolare cura il legislatore di attenersi al procedimento delineato dall'articolo 1, comma 1, lettera ii) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri" sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica, astenendosi conseguentemente dal prevedere l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio previa delibera del Consiglio dei ministri e dall'assegnare a tali fonti compiti normativi di tipo primario*".

11. Istinto derogatorio e scatole cinesi

Chiudo con un ultimo caso: lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi (atto del Governo n. 309) è uno schema di regolamento di delegificazione trasmesso alle Camere il 10 giugno 2016, in attuazione dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Anche in questo caso la scelta – compiuta già a monte dalla legge n. 124 del 2015 - è di non intervenire sulla disciplina a regime e in maniera generalizzata ma di individuare un ambito (i "*procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti*

produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione") in cui si possa agire in deroga. Con l'effetto per certi versi paradossale che la riduzione dei termini vale per i procedimenti potenzialmente più rilevanti e non per quelli più semplici. Gli articoli 2 e 3 dello schema prevedono allo scopo una procedura decisamente complessa, imperniata su DPCM da adottare entro il 31 marzo di ogni anno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (ancora una volta in deroga implicita alla legge n. 13 del 1991), che devono individuare, tra gli interventi segnalati dagli enti territoriali o dalla stessa Presidenza del Consiglio i singoli progetti ai quali si può applicare – con gli stessi DPCM – la riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività. L'articolo disciplina il potere sostitutivo dello Stato.

La norma di autorizzazione già prevede il doppio livello della disciplina generale con DPR e dell'individuazione dei casi singoli cui applicare la deroga. Il tutto, ripeto, appare molto complicato e di ardua applicazione e fa riaffiorare la domanda retorica: ma non sarebbe molto più semplice limare i tempi dei procedimenti amministrativi, prevedendo nel contempo l'esercizio del potere sostitutivo, in via generalizzata e a regime?

12. Conclusioni

Lo spaccato che ho provato a delineare è molto parziale: la ricognizione offerta dagli "Appunti del Comitato per la legislazione" consentirebbe infatti di ricostruire un quadro esaustivo dei DPCM emanati nel biennio 2014-2015 e pubblicati in Gazzetta Ufficiale. La parzialità della ricostruzione non inficia comunque la messa fuoco di una questione cruciale per l'evoluzione delle fonti del diritto negli ultimi anni, mostrando come l'uso dei DPCM, utile a coinvolgere il Presidente del Consiglio in materie di competenza dei Ministri di settore, comporti in genere una dequalificazione delle fonti legislative e regolamentari tanto più inquietante perché non assoggettata – in genere – al controllo del Consiglio di Stato (che pure, nell'unico caso in cui si è pronunciato, l'ha avallata) e neppure ad idonee forme di pubblicità: in questa chiave, l'assenza di una numerazione di tali atti risulta, come già accennato, causa di esclusione dalla banca dati pubblica della normativa vigente, anche là dove con DPCM si modifichi una disposizione di rango legislativo.

Il fenomeno, ormai radicato e persistente, meriterebbe dunque più di una riflessione non solo in ambito academico, ma anche in ambito politico-istituzionale, nella più generale prospettiva di una verifica della tenuta del sistema delle fonti.