

**L'ATTIVITÀ ESECUTIVA DEL GOVERNO TRA PRINCIPI COSTITUZIONALI E
SCELTE ORGANIZZATIVE***

MATTEO LOSANA **

Sommario

Premessa – 1. I modelli – 2. Le deviazioni – 2.1. La «fuga dalla legge». – 2.2. La «fuga dal regolamento». – 2.3. La «fuga dalla collegialità». – 3. Le deviazioni tra illegittimità (dell'atto) e opportunità (del rimedio).

Suggerimento di citazione

M. LOSANA, *L'attività esecutiva del Governo tra principi costituzionali e scelte organizzative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “Il Governo della Repubblica a trent’anni dalla Legge n. 400/1988”, che si è tenuto il 7 dicembre 2018 nell’Aula “Falcone e Borsellino” del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Verona e che rientra tra le attività del gruppo di ricerca “Processi decisionali e fonti del diritto” del progetto di eccellenza dello stesso Dipartimento.

** Ricercatore in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Torino.

Contatto: matteo.losana@unito.it

Premessa

L'obiettivo di questo studio è fornire un quadro delle principali forme nelle quali si manifesta oggi l'attività propriamente esecutiva del Governo. Poiché l'espressione «attività (funzione) esecutiva» allude a un insieme piuttosto ampio e sfaccettato di attività¹ è necessaria una premessa che rappresenta, altresì, una delimitazione del campo di indagine. Con l'espressione attività *propriamente* esecutiva intendo riferirmi allo specifico frammento dell'attività del Governo-organo che consiste nel dare attuazione, tramite atti normativi di grado secondario, alle fonti di grado primario (alle leggi formali ma anche agli atti aventi forza di legge). Si tratta, dunque, dell'attività che rappresenta il “nucleo essenziale” (e, per certi versi, intuitivo) della funzione esecutiva individuata dal principio di separazione dei poteri².

Da un punto di vista metodologico, l'indagine tiene conto non solo degli atti prodotti nell'esercizio della funzione esecutiva, ma anche dei principi costituzionali e legislativi che orientano *l'organizzazione* interna del Governo (nella convinzione che gli atti propriamente esecutivi riflettano, in qualche modo, anche la concreta configurazione strutturale del Governo).

1. I modelli

Il modello idealtipico che viene a delinarsi (prima) con l'affermazione della forma di stato liberale e (poi) con il consolidamento della forma di governo parlamentare è molto noto e mi limito, dunque, a ricordarlo per cenni. Secondo questo modello, alla legge formale, caratterizzata dalla generalità e astrattezza dei suoi contenuti, spetta il compito di dare forma, appunto legislativa, alle scelte politiche costitutive dell'ordinamento giuridico; alle fonti secondarie spetta, invece, un compito ancillare: dare più concreta attuazione – entro gli spazi tollerati dalle riserve di legge e dal principio di legalità – alle scelte politiche già maturate, almeno nei loro tratti essenziali, nel corso del procedimento legislativo³. L'idea che la legge, espressione della sovranità

¹ Sulla difficoltà di definire (oggettivamente) la funzione «esecutivo-attuativa» cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1984, 182 ss. Sui diversi significati dell'espressione «funzione/attività di governo» cfr. M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo, in Decisione, conflitti e controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*. Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione dei costituzionalisti, Parma 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, 45 ss.

² Cfr. F. MODUGNO, *Poteri (Divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, Utet, Torino, 1966, 472 ss.; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. Giur.*, vol. XXIII, Roma, 1990, spec. 4. Il principio di separazione dei poteri – pur non avendo mai trovato integrale applicazione - rappresenta comunque un utile strumento concettuale per descrivere la configurazione concreta delle forme di governo degli stati democratici (cfr. A. DI GIOVINE, *Forme di governo*, in A. DI GIOVINE – A. ALGOSTINO – F. LONGO – A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, Milano, 2017, 88 ss.).

³ La declinazione (anche) sostanziale del principio di legalità è sostenuta, in particolare, da L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enc. Giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990, 3). Per una critica di tale

popolare, debba porre «regole generali cui tutti [giudici, amministrazione e Capo dello Stato] dovranno conformarsi»⁴ - pur costituendo il «nucleo essenziale» dello stato di diritto configurato dall'ideologia rivoluzionaria⁵ - è sopravvissuta anche nelle democrazie pluraliste. Negli stati democratici e pluralistici, infatti, ciò che muta è la funzione della legge, ma non la sua posizione nel sistema delle fonti. Al di là delle specifiche formulazioni testuali (più o meno inclini a riconoscere, esplicitamente, il principio di legalità), le Costituzioni del secondo dopoguerra tendono a organizzare il sistema delle fonti attorno a due poli: da un lato, la legge parlamentare, intesa non più come l'espressione di un'astratta «volontà generale», bensì come un concreto «processo di integrazione politica», volto a comporre interessi particolari confliggenti⁶; dall'altro lato, il regolamento governativo, quello per intenderci «senza aggettivi»⁷, inteso non più come l'espressione di un potere normativo originario, bensì come il «prolungamento» - esecutivo o, al più, integrativo - del processo di integrazione politica che si è consumato in Parlamento⁸.

Di questo modello, la l. n. 400/1988, (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) rappresenta, senza ombra di dubbio, un tassello importante: disciplinando tutti i poteri normativi del governo, questa legge ha provato a tipizzare, nell'art. 17, anche la fonte regolamentare, assumendola quale fonte secondaria "per eccellenza"; quella - per intenderci - che avrebbe dovuto rappresentare la forma tipica della potestà normativa del Governo⁹. La *ratio* che anima la legge - si è osservato - non è quella di un «ampliamento ma di una razionalizzazione dei poteri normativi dell'Esecutivo, attraverso la valorizzazione del Parlamento come organo di grande legislazione e di controllo sull'attività normativa dell'Esecutivo e,

declinazione cfr., in particolare, S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enc. Giur.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 662 e 696.

⁴ Così L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, cit., 2.

⁵ Cfr., ancora, L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, cit., 2.

⁶ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1988, 13 e segg.

⁷ Così L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 609.

⁸ Così G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, cit., 51. In direzione diversa si muove, invece, E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, 457 ss., il quale individua il fondamento del potere regolamentare nella «posizione istituzionale» assegnata al Governo dalla Costituzione. Per una ricostruzione della questione relativa al «fondamento della potestà regolamentare» cfr. L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, cit., 614 e segg.

⁹ Cfr. U. DE SIERVO, *Una necessaria riflessione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, il Mulino, Bologna, 1992, 18 ss.; ID., *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988*, in *Dir. Pubbl.*, 1996, 63 ss.; L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, cit., 612-613.

correlativamente, del Governo attraverso il potenziamento del potere regolamentare»¹⁰.

Mentre il rapporto tra le fonti primarie e le fonti secondarie ha progressivamente assunto una fisionomia ben definita, i rapporti tra i diversi soggetti del Governo-organo, titolari della funzione propriamente esecutiva (Presidente del Consiglio dei Ministri, Consiglio dei Ministri e singoli Ministri), paiono, invece, più fluidi e, dunque, difficilmente inquadrabili entro una cornice teorica rigorosa. Storicamente, l'organizzazione interna del Governo ha sempre oscillato tra due soluzioni, almeno in linea di principio, alternative: da un lato, quella «collegiale» che tende a identificare il Governo con il Consiglio dei Ministri; dall'altro lato, quella «monocratica» che tende, all'opposto, a «elevare», nell'ambito del Governo, la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri. Se il modello statutario (incentrato sul Re e sui singoli ministri) non contempla né la dimensione collegiale, né la figura del Presidente del Consiglio, il Regio decreto n. 466/1901 (decreto Zanardelli), esaltando il ruolo del Consiglio dei Ministri (soprattutto per quanto riguarda le nomine delle alte cariche dello Stato e l'esercizio dei poteri normativi del Governo), opera – almeno nelle intenzioni – una scelta precisa in favore della dimensione collegiale¹¹. Le leggi “fascistissime” (e, in particolare, la l. n. 2263/1925), esaltando il ruolo del “Capo” del Governo e «annullando il momento collegiale»¹², operano una scelta altrettanto netta in favore di una struttura di governo «a conduzione monocratica»¹³.

La Costituzione repubblicana, più che operare una scelta netta, ha voluto individuare quella che è stata definita una «terza via»¹⁴, volta a conciliare il principio di collegialità con quello monocratico. Nonostante l'ambiguità delle disposizioni riguardanti il Governo e le funzioni del Presidente del Consiglio¹⁵,

¹⁰ Così G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2018, 5.

¹¹ Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995, 29. Peraltro, sull'interpretazione giolittiana del decreto Zanardelli in «chiave monocratica» cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018, 36.

¹² Così E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 45.

¹³ Così S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011, 67.

¹⁴ Così E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, cit., 45. In questi termini, anche per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente, cfr. altresì G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986, spec. 180 ss.

¹⁵ Cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, cit., 120. Sul punto cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 693 ss.; M. MEZZANOTTE, *La figura del presidente del Consiglio tra norme*

alcuni Autori hanno comunque tratto dal testo costituzionale un «modello teorico di svolgimento dell'attività di governo» articolato in quattro fasi¹⁶: (i) una prima fase – «di predisposizione e stimolazione dell'attività consiliare» – attribuita al Presidente del Consiglio; (ii) una seconda fase – «di determinazione della politica generale del Governo» – assegnata al Consiglio dei Ministri; (iii) una terza fase - «di coordinamento delle attività ministeriali dirette all'attuazione della politica generale del Governo» - attribuita, di nuovo, al Presidente del Consiglio; (iv) una quarta e ultima fase - «di attuazione e di esecuzione della politica generale del Governo nei singoli settori della pubblica amministrazione» - assegnata ai singoli Ministeri.

Si tratta di un modello che, scomponendo il procedimento di formazione della volontà governativa in distinti momenti, tenta di «tenere insieme» principi organizzativi altrimenti difficilmente conciliabili: «la direzione della politica generale del Governo da parte del presidente del Consiglio; la determinazione della politica generale da parte del Consiglio dei Ministri; l'attività politica e amministrativa svolta dai Ministri nei rispettivi dicasteri»¹⁷. Il tentativo di conciliare principi tra loro antitetici sarebbe funzionale – secondo alcuni¹⁸ – non a risolvere la risalente questione dell'efficienza dell'azione di Governo (questione che troverebbe soluzione accentuando l'omogeneità, anziché il policentrismo, della struttura del Governo), bensì a far emergere la «piena responsabilità politica» dei soggetti interni al Governo nei rispettivi ambiti di competenza. In questo modo verrebbe agevolato il compito degli altri organi costituzionali chiamati a esercitare funzioni di controllo sull'organo esecutivo: il parlamento (tramite la mozione di sfiducia); la Corte costituzionale (nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato) e il Presidente della Repubblica (nell'ambito delle diverse tipologie di controllo esercitate sul Governo: la nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri, l'emanazione degli atti aventi forza di legge e dei regolamenti ...). Come peraltro affermato dagli stessi Autori, la «debolezza» del modello risiede nella

scritte e prassi, in *Pol. dir.*, 2001, 325 e segg. Come noto, proprio l'ambiguità delle disposizioni costituzionali ha favorito l'emergere di interpretazioni anche molto distanti tra loro: alcune (cfr., su tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, 521 ss.) più sensibili al principio monocratico; altre (cfr., per tutti, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, 66 ss.) più sensibili al principio di collegialità. Per un quadro delle diverse ricostruzioni cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 178-178.

¹⁶ Il modello, così come le espressioni riportate nel testo, sono di E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, cit., 43-44. In termini sostanzialmente analoghi cfr. A.M. SANDULLI, *Il problema della presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Dir. soc.*, 1980, 622.

¹⁷ Così I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, cit., 120.

¹⁸ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 185-184.

difficoltà di separare, in concreto, le diverse fasi in cui il modello medesimo si articola, individuando con precisione gli ambiti di competenza dei singoli soggetti componenti il Governo: «dove – per riprendere la domanda retorica posta dagli stessi Autori - si esaurisce l'attività di direzione della politica generale del Governo affidata al presidente del Consiglio e dove inizia quella di determinazione da parte del Consiglio dei Ministri?»¹⁹ Sembra, dunque, cogliere nel segno la lettura, peraltro maggioritaria, delle disposizioni costituzionali che sottolinea l'elasticità del modello costituzionale e la sua capacità di adattarsi ai contingenti rapporti di forza che intercorrono tra le strutture di governo e tra le forze politiche che, tramite la fiducia, “reggono” il Governo²⁰. Emblematico, a tal riguardo, è il prolungato favore della Democrazia Cristiana, partito di maggioranza relativa, per la figura di un Presidente del Consiglio relativamente debole, capace, più che di dirigere la politica del Governo, di mediare tra le diverse correnti interne al partito²¹. Pertanto, più che la Costituzione, sono la legge ordinaria (cui le disposizioni costituzionali rinviano) e la prassi (determinata dall'assetto delle coalizioni e dalla forza dei partiti che compongono la maggioranza di governo) a determinare quella perenne oscillazione tra l'opzione monocratica e quella collegiale.

L'attuazione legislativa dei precetti costituzionali riguardanti l'organizzazione del Governo è stata, come noto, per lungo tempo osteggiata dalle forze politiche (in larga parte contrarie a un eccessivo rafforzamento dell'esecutivo e del suo vertice). Solamente nel corso della X legislatura – quando il dibattito sulla riforma costituzionale in senso presidenzialista è ormai penetrato anche in Parlamento – viene promulgata la l. n. 400/1988. La legge rappresenta una risposta alla progressiva degenerazione “ministeriale” del modello costituzionale²². All'idea di un'azione di governo teleologicamente orientata e coordinata dall'azione del Presidente del Consiglio (coerente con una concezione normativa dell'indirizzo politico²³), la prassi governativa dei

¹⁹ Così E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, cit., 44.

²⁰ Cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II edizione, Maggioli Editore, Rimini, 1997, 42; N. LUPO, *Il Governo italiano*, in *Giur. Cost.*, 2018, 930 ss.

²¹ Cfr. E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, cit., 50; R. CERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?*, in *Costituzionalismo.it.*, fasc. n. 3/2015, 138.

²² Cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, cit., 156; M. MEZZANOTTE, *La figura del presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, cit., 333.

²³ Per la concezione normativa dell'indirizzo politico cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima Romana Editoriale, Roma 1031, 9 ss.; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 5 ss.

primi trent'anni della Repubblica aveva, infatti, opposto un'azione di governo sempre più polverizzata nei singoli e incoerenti atti ministeriali (più coerente con una concezione meramente esistenziale dell'indirizzo politico²⁴). Si tratta – per utilizzare formule molto fortunate – del «governo per ministeri»: «un modello né monocratico, né collegiale», bensì «a direzione plurima e dissociata»²⁵. La legge n. 400 – codificando le attribuzioni del Presidente del Consiglio e disciplinando l'apparato servente della Presidenza²⁶ - ha dunque provato a interrompere questa prassi, restituendo al Presidente quella funzione direttiva della politica generale del Governo e di coordinamento dell'attività ministeriale prefigurate dalla Costituzione. Quanto detto non significa che l'intervento legislativo abbia impresso una decisa e definitiva torsione monocratica al modello costituzionale²⁷. L'art. 2 della menzionata legge bilancia, infatti, le attribuzioni presidenziali con un articolato elenco di attribuzioni del Consiglio dei Ministri. Il punto più interessante sembra, invero, un altro ed è suggerito dal comma 3, lettera *a*), del menzionato articolo che sottopone alla deliberazione del Consiglio dei Ministri «le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento». Come osservato dalla dottrina, questa disposizione sembra presupporre l'esistenza di un indirizzo politico già formato²⁸. In questa prospettiva, si può forse dire che la scelta di fondo che orienta la legge n. 400 non riguarda esclusivamente le opzioni meramente organizzative ma coinvolge qualcosa di più profondo e cioè il modo di intendere l'indirizzo politico. Infatti, il modello disegnato dalla legge si regge – operando, su questo versante, una scelta netta - su una concezione normativa e non meramente esistenziale dell'indirizzo politico: «non sembra possibile oggi, dopo l'entrata in vigore della legge n. 400, pensare che il governo possa

²⁴ Per la concezione esistenziale dell'indirizzo politico cfr. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Edizioni Universitarie, Roma, 1942, 68 ss.

²⁵ Le fortunate espressioni riportate nel testo sono di E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, cit., 49.

²⁶ Cfr. M.G. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio e i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 112 ss.

²⁷ In questi termini cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 177, secondo i quali la legge n. 400 avrebbe optato per un modello fondato su un principio di collegialità «equiordinato» al concorrente principio monocratico; G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 3. Più incline a leggere nella legge n. 400 un momento di rafforzamento del principio monocratico pare, invece, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 42.

²⁸ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 197 e segg.

definire il proprio indirizzo politico attraverso la semplice posizione dei propri atti senza avere preventivamente indicato i fini generali della sua politica»²⁹.

I successivi decreti legislativi di fine anni '90 del secolo scorso (i decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999, adottati in attuazione delle deleghe contenute nella l. n. 59/1997) hanno poi tentato, senza peraltro grande successo, di perfezionare ulteriormente il modello dettando: il primo, una disciplina unitaria applicabile a tutte le amministrazioni ministeriali (disciplina ampiamente derogata dalle successive scelte organizzative³⁰); il secondo, una disciplina tesa a rafforzare la funzione di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio attraverso la riduzione dei compiti di amministrazione attiva accumulati, negli anni, dalla Presidenza del Consiglio (disciplina, ancora una volta, contraddetta dalle successive scelte legislative³¹). Sempre nella direzione di un rafforzamento delle funzioni presidenziali di indirizzo e coordinamento si è mossa, in tempi più recenti, la delega legislativa contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera c), della legge n. 124/2015 (c.d. "riforma Madia"). Anche questo tentativo non ha prodotto – questa volta per la scadenza della delega – i risultati sperati.

2. Le deviazioni

Alla prova dei fatti – e cioè nella prassi - il modello appena descritto non ha retto. Le deviazioni sono talmente numerose che le «interferenze» tra la funzione legislativa e quella esecutiva paiono – oggi – la regola e non più l'eccezione. Mentre molte leggi tendono ad assomigliare, nella sostanza, a veri e propri provvedimenti amministrativi (poiché contengono una disciplina puntuale e concreta che incide direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive) oppure a semplici dichiarazioni programmatiche (poiché contengono «norme manifesto» che non hanno una immediata efficacia precettiva), molte fonti subordinate sono assimilabili, nella sostanza, agli atti legislativi (poiché dettano – esse stesse – l'unica disciplina normativa della materia). Le deviazioni hanno, dunque, riguardato entrambi i poli del modello tratteggiato.

2.1 La «fuga dalla legge»³²

Più nel dettaglio e richiamando fenomeni ampiamente indagati dalla dottrina, si può dire che la legge – nel significato accolto dal modello precedentemente

²⁹ Così S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 198.

³⁰ Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano*, cit., 938; E. CATELANI, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei ministeri*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, cit., 143 ss.

³¹ Cfr., ancora, N. LUPO, *Il Governo italiano*, cit., 938.

³² L'espressione riprende il titolo del noto volume di R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge?*, Seminari sulla qualità della legislazione, Grafo edizioni, Brescia, 2011.

illustrato – sia da tempo entrata in «crisi»³³. La «crisi» ha riguardato non solo la collocazione della legge nel sistema delle fonti, ma anche i contenuti tipici della medesima. Innanzitutto, la legge parlamentare non rappresenta più il baricentro del sistema delle fonti. Altre fonti (in particolare: quelle regionali; quelle dell’Unione europea e gli atti aventi forza di legge del Governo) hanno, progressivamente, assunto un peso sempre più rilevante, erodendo spazi prima occupati dagli atti legislativi. Come dimostrano recenti studi sulla produzione legislativa, le leggi formali rappresentano oggi, nell’ambito della complessiva produzione normativa di rango primario, una categoria secondo alcuni addirittura «residuale»³⁴. E le poche leggi formali prodotte, in molti casi, non rappresentano più l’atto conclusivo di un autentico e, tendenzialmente libero, «processo di unificazione politica», bensì l’atto meramente esecutivo e, come tale, «vincolato» di scelte politiche maturate fuori dal Parlamento (si pensi – ad esempio - alla legge di bilancio e alle leggi a questa collegate; alle leggi di ratifica e di esecuzione dei trattati internazionali; alle leggi di conversione di decreti-legge³⁵). In secondo luogo, la legge formale tende, in molte circostanze,

³³ Cfr. F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. Soc.*, 1989, 411 ss.; F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2009, 6 ss.; ID., *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2002, 3 ss.; E. TUCCARI, *La attuazione legislativa*, *Riv. trim. dir. pubbl.* 1982, 367; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, III ed., Cedam, Padova, 2019, 4 ss.; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, III ed., Giappichelli, Torino, 2019, 17 ss. Sulle trasformazioni della funzione parlamentare cfr. N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2018, 117 ss.

³⁴ Così E. CATERINA, *Appunti sull’impiego della legge ordinaria durante la XVII legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2018, 9. In termini analoghi già R. ZACCARIA, *Introduzione*, in ID., *Fuga dalla legge?*, cit., 16; E. ROSSI – F. PACINI, *Lo stato della legge in Italia, alcuni dati per riflettere*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Giappichelli, Torino, 2010, 122 ss.; F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, cit., 1; ID., *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, cit., spec. 33 ss.

³⁵ Cfr. il *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* dell’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Vol. II, spec. 345, consultabile all’indirizzo internet www.camera.it. Secondo l’Osservatorio, nei primi 42 mesi della XVII legislatura sono stati adottati 493 atti normativi di rango primario (l’Osservatorio, in realtà, censisce 517 atti primari poiché inserisce nella categoria anche 24 regolamenti di delegificazione. A nostro avviso, la forma regolamentare di tali atti dovrebbe impedire un loro inquadramento tra le fonti primarie): 248 leggi, 164 decreti legislativi e 81 decreti-legge. Nell’ambito delle leggi, la tipologia delle «leggi vincolate» appare, senz’altro, prevalente. Infatti, sono state approvate: 17 leggi di bilancio e leggi a queste collegate (6,86% delle leggi totali); ben 99 leggi di ratifica (39,92% delle leggi totali); 68 leggi di conversione di decreti-legge (27,42 delle leggi totali). La categoria delle «altre leggi ordinarie» è composta da 55 atti e rappresenta, circa, il 22% delle leggi complessivamente prodotte. Negli ultimi dieci mesi della XVII legislatura è riscontrabile un incremento delle «altre leggi ordinarie» (cfr. il *Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione – Sesto turno di Presidenza – Presidente On. Tancredi Turco* (8 luglio 2017 – 22 marzo 2018), 3, consultabile all’indirizzo internet www.camera.it; E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2019, spec. 20). In questo

a perdere i suoi tratti tipici e tradizionali: la generalità e l'astrattezza delle prescrizioni, nonché la capacità di innovare (e dunque costituire) l'ordinamento giuridico. Questa progressiva trasformazione dei contenuti tipici della legge segue, peraltro, una duplice direzione.

a) La prima direzione rappresenta – almeno secondo un'opinione molto diffusa³⁶ – la conseguenza del passaggio dallo stato liberale allo stato sociale. Gli obiettivi di giustizia materiale scritti nelle Costituzioni del secondo dopoguerra avrebbero determinato una progressiva “specificazione” dei contenuti della legge, sempre più assimilabile, proprio per la concretezza del suo contenuto, ai comuni provvedimenti amministrativi. È il fenomeno, guardato con sospetto dalla dottrina ma mai censurato esplicitamente dalla nostra Corte costituzionale, delle «leggi provvedimento»³⁷ o, come diceva Bobbio, delle «leggine»³⁸ spesso di privilegio (per intenderci: le leggi attributive di un beneficio economico a un soggetto determinato; le leggi attraverso cui si espropriano beni immobili specificatamente individuati; ma anche le leggi attraverso cui si approvano piani paesaggistici, oppure calendari venatori).

b) La seconda direzione in cui si manifesta la trasformazione del contenuto tipico delle leggi dipende dall'incapacità del procedimento legislativo di portare a compimento taluni, specifici, «processi di integrazione politica». In questi casi, la legge anziché farsi «provvedimento» tende a muoversi in direzione esattamente contraria, devolvendo numerosi e rilevanti aspetti della

periodo si può osservare: una diminuzione dell'incidenza delle leggi di conversione (il dato relativo a queste leggi si attesta al 6,8% delle leggi totali) e delle leggi di ratifica (il dato relativo a queste leggi si attesta al 32,2% delle leggi totali); un significativo incremento dell'incidenza delle «altre leggi ordinarie» (il dato relativo a queste leggi si attesta al 47,4% delle leggi totali). Il segnalato incremento, più che il sintomo di un vero e proprio cambio di tendenza, sembra, peraltro, il frutto contingente delle particolari dinamiche politiche di fine legislatura.

³⁶ Cfr. E. FOSRTHOFF, *Über Massnahme-Gesetze*, trad. it. *Le leggi-provvedimento*, in ID. *Rechtsstaat im wandel*, trad. it. *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973, 105 ss.; F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit., 413; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 43 e segg.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 184; A. MORRONE, *Fonti normative*, il Mulino, Bologna, 2018, 136-137. In senso contrario cfr., invece, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 84.

³⁷ Cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1969, 4 ss. Più recentemente cfr. S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, 125 ss.; G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Giuffrè, Milano, 2013, 60 ss.; M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, 53 e segg.

³⁸ Così N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in ID., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, 39; ID., *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, in L. PICCARDI – N. BOBBIO – F. PARRI, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1967, 21. Sul fenomeno cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, spec. 98 ss.

disciplina normativa alle fonti subordinate di attuazione³⁹. Non si tratta – è bene precisare – dei casi nei quali tra la fonte primaria e quella secondaria esiste il fisiologico rapporto di attuazione (declinato nella forma esecutiva oppure integrativa) definito dal principio di legalità. Si tratta dei casi nei quali la fonte primaria - devolvendo *per intero* la scelta politica sottesa all'intervento normativo alle fonti subordinate - rinuncia al ruolo di fonte costitutiva dell'ordinamento. La distinzione tra rapporto (fisiologico) di attuazione e delega (patologica) della scelta può apparire, in concreto, difficilmente apprezzabile, (si tratta, infatti, di questione quantitativa e non qualitativa). Peraltro, concettualmente, la distinzione va mantenuta ferma poiché traccia il confine tra una concezione meramente formale del principio di legalità e una concezione (anche) sostanziale del medesimo principio⁴⁰.

b.1.) Talvolta è la natura della materia a rendere inadeguato l'intervento normativo di grado legislativo e, conseguentemente, preferibile l'intervento delle fonti subordinate. È infatti opinione diffusa, anche presso i vertici degli uffici legislativi ministeriali, che la rapidità degli sviluppi scientifici e tecnologici che caratterizzano talune materie (quali, ad esempio, la tutela dell'ambiente e della salute) impongano discipline normative, per così dire, "leggere", non appesantite dalla «forza di legge», capaci di adeguarsi con prontezza a una realtà in perenne trasformazione⁴¹. Peraltro, la distinzione tra

³⁹ Si tratta del metodo di produzione normativa definito «a connochiale»: un metodo in forza del quale sono la legge parlamentare e gli atti aventi forza di legge a «demandare e rimandare parti della scelta politica ad *altri* atti, inevitabilmente del Governo. Siano essi atti normativi primari (quali i decreti legislativi), secondari (quali i regolamenti di delegificazione), non normativi (quali le ordinanze di protezione civile) o di incerta natura (quali i decreti di natura non regolamentare)» (così R. ZACCARIA, *Introduzione*, in Id., *Fuga dalla legge?*, cit., 16).

⁴⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Regolamento (voce)*, cit., 622.

⁴¹ Cfr. A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 132 ss., il quale parla di «emersione del principio di preferenza per il regolamento (ministeriale)»; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001, 191 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1998, 256 ss. Per quanto riguarda l'atteggiamento degli uffici legislativi di taluni Ministeri cfr. l'audizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare, Prof. Marcello Cecchetti, svoltasi in data 8 febbraio 2017 presso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nell'ambito di un ciclo di audizioni informali intitolato «il sistema delle fonti nel suo concreto dispiegarsi nel contesto delle dinamiche politico-istituzionali attuali, con specifico riferimento alle problematiche connesse alle procedure di attuazione delle leggi e all'esercizio dei poteri normativi attribuiti al Governo nella pluralità e anche atipicità delle forme in cui essi si manifestano» (consultabile all'indirizzo <https://webtv.camera.it>); l'Audizione, svolta nel menzionato ciclo di audizioni, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della salute, Avv. Maurizio Borgo, svoltasi in data 10 maggio 2017 ancora presso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati (consultabile, anch'essa, all'indirizzo <https://webtv.camera.it>). Sul punto – anche per la distinzione tra «regole tecniche», «norme tecniche» e «normazione tecnica» - cfr. A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, cit., 10 ss.; M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, in U. DE SIERVO (a

i profili tecnici e quelli politici della materia può apparire, in concreto, piuttosto difficile⁴². Il rischio è che molte decisioni apparentemente (oppure presentate all'opinione pubblica come) tecniche nascondano, in realtà, profili prevalentemente politici. In questi casi, le fonti subordinate (e, dunque, gli organi tecnico-esecutivi) tendono ad appropriarsi di contenuti tipicamente legislativi che, come tali, dovrebbero essere discussi dal parlamento⁴³. Il quadro diventa ancora più incerto quando la scelta tecnica è rimessa non più a una fonte subordinata tipica, conforme al principio di legalità, bensì a una fonte subordinata atipica, del tutto insofferente al medesimo principio. In questi casi, infatti, le valutazioni tecniche non sono più inserite in una cornice normativa "politicamente" predefinita e il trasferimento della scelta dalla sede politica a quella tecnica può dirsi integralmente compiuto.

b.2.) Altre volte è l'incapacità delle forze politiche di raggiungere un accordo sui contenuti della disciplina normativa⁴⁴ a favorire lo spostamento della decisione dalla sede parlamentare a quella, per così dire, tecnico-esecutiva. Un sintomo di tale incapacità è rappresentato dalla sovrabbondanza, in taluni atti legislativi, di rinvii alle fonti subordinate. Questi rinvii riguardano un complesso di atti piuttosto eterogenei, identificati spesso, nel dibattito pubblico, con l'espressione onnicomprensiva «decreti [oppure provvedimenti] attuativi». Si tratta di atti che, se non adottati, sterilizzano l'efficacia concreta, ma non quella simbolica, di molti interventi legislativi.

Un recente studio offre, sul punto, alcuni dati interessanti⁴⁵. Innanzitutto, merita attenzione un dato che permette di fotografare, in termini generali, il fenomeno, mettendo in luce l'importanza che oggi riveste il "momento" attuativo delle leggi: i 402 atti legislativi approvati nel corso della XVII legislatura – e, precisamente, durante i governi Monti, Letta e Renzi – prevedono, complessivamente, l'adozione di ben 2069 provvedimenti attuativi. Poiché il decreto ministeriale rappresenta l'atto privilegiato dai rinvii legislativi

cura di), in *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 145 ss.; ID., *Prospettive per una razionalizzazione della "normazione tecnica" a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, in S. GRASSI – M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2006, 41 ss.

⁴² Cfr. A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale del "Gruppo di Pisa", Como 20 novembre, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 11 ss.

⁴³ Cfr. A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, cit., 17; M. MASSA, *I regolamenti ministeriali*, in *federalismi.it*, n. 2/2017, 10.

⁴⁴ Possono essere considerati esempi di questa difficoltà le c.d. «leggi [meramente] simboliche» (così, E. CATERINA, *Appunti sull'impiego della legge ordinaria nella XVII legislatura*, cit., 12) e i c.d. «decreti-legge copertina» (sui quali cfr. P. VIPIANA, *I "Decreti-legge copertina": primato della tecnica sulla politica?* in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 305 ss.).

⁴⁵ Cfr. il dossier curato da Openpolis del febbraio 2017, intitolato *Il secondo tempo delle leggi. L'adozione dei provvedimenti attuativi dal 2011 a oggi*, consultabile all'indirizzo internet www.openpolis.it.

(nel 70,29% dei casi l'atto oggetto del rinvio legislativo è, infatti, un semplice decreto ministeriale), si comprende bene il peso assunto dai singoli ministeri nella fase attuativa degli atti legislativi⁴⁶. La maggior parte delle leggi richiede fino a un massimo di 10 provvedimenti di attuazione. Vi sono, peraltro, leggi che rinviando anche a più di cento provvedimenti attuativi: in particolare, la legge di stabilità per il 2016 (adottata durante il governo Renzi) necessita di ben 136 provvedimenti attuativi⁴⁷. Contrariamente a quanto, a prima vista, si potrebbe pensare, lo spostamento della decisione dalla sede parlamentare a quella tecnico-esecutiva produce conseguenze anche sulla durata complessiva della «catena normativa»⁴⁸. Se, infatti, il tempo medio necessario all'approvazione, in parlamento, delle leggi ordinarie è di 267 giorni, il tempo necessario per l'approvazione dei provvedimenti attuativi devoluti alla cura dei singoli ministeri (quello che il menzionato rapporto definisce la «durata del secondo tempo delle leggi») sale a 815 giorni⁴⁹.

L'elevato numero di rinvii legislativi a provvedimenti di attuazione caratterizza, è bene precisare, non solo le leggi formali, ma anche gli atti aventi forza di legge. In particolare, i decreti-legge adottati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria che ha colpito il nostro paese a partire dal 2011 hanno generato uno stock di provvedimenti attuativi (perlopiù di competenza ministeriale) piuttosto significativo⁵⁰. D'altra parte, è proprio il decreto-legge la fonte primaria che, nelle ultime legislature, ha sperimentato con particolare insistenza forme di rinvio anche molto creative (su tutte, il rinvio ai controversi «decreti di natura non regolamentare»⁵¹). Al riguardo alcuni dati: il decreto-

⁴⁶ Cfr. *Il secondo tempo delle leggi*, cit., 22, i Ministeri maggiormente interessati dai rinvii legislativi sono: il Ministero dell'economia e delle finanze (gravato, nel periodo considerato, del peso di ben 538 provvedimenti attuativi); il Ministero dello sviluppo economico (gravato, nel medesimo periodo, del peso di 181 provvedimenti attuativi); il Ministero dell'istruzione e della ricerca (gravato, ancora nel periodo preso in considerazione, del peso di 76 provvedimenti attuativi). Altro soggetto riconducibile al Governo-organo – ma distinto dalle singole articolazioni ministeriali - destinatario di un numero molto elevato di rinvii legislativi è il Presidente del Consiglio dei ministri (gravato, sempre nel periodo considerato, del peso di ben 172 decreti attuativi).

⁴⁷ Cfr., ancora, *Il secondo tempo delle leggi*, cit., 12: gli atti che richiedono il maggior numero di provvedimenti attuativi sono proprio le leggi di stabilità e alcuni decreti-legge “emergenziali” (Spending review II, Decreto sviluppo II, Salva Italia, Cresci Italia, Decreto del fare, Sblocca Italia ...) volti a fronteggiare gli effetti della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2011.

⁴⁸ L'espressione è utilizzata da G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 2003, 178, e F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 122.

⁴⁹ Cfr. *Il secondo tempo delle leggi*, cit., 18.

⁵⁰ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., 84 ss.

⁵¹ Cfr. V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2011, 1, spec. nota n. 1, che mette in luce come, nel corso della XVI

legge n. 201/2011, così come convertito dalla l. n. 214/2011 (c.d. decreto “Salva Italia”), prevede l’adozione di 61 provvedimenti attuativi; il decreto-legge 83/2012, così come convertito dalla l. n. 134/2012 (c.d. “Decreto sviluppo”), prevede l’adozione di 70 provvedimenti attuativi; il decreto-legge n. 95/2012, così come convertito dalla l. n. 135/2012 (c.d. “Spending review”), prevede l’adozione di 84 provvedimenti attuativi; il decreto-legge n. 69/2013, così come convertito dalla l. n. 98/2013 (c.d. “decreto del fare”), prevede l’adozione di 64 provvedimenti attuativi⁵²; il decreto-legge n. 133/2014, così come convertito dalla l. n. 164/2014 (c.d. decreto “Sblocca Italia”) richiede l’adozione di 39 provvedimenti di attuazione⁵³. Ora, se si guarda più da vicino la qualità dei rinvii ai provvedimenti attuativi, è facile osservare come gli aspetti della materia devoluti alla fonte subordinata siano, almeno in talune circostanze, tutt’altro che marginali. Il c.d. decreto “Sblocca Italia” – ad esempio – attribuisce alle fonti subordinate (nello specifico a semplici decreti ministeriali) il compito di stabilire, in termini generali e astratti, i «criteri», le «modalità» e i «requisiti» per l’accesso a benefici (anche di carattere economico), oppure le «linee di intervento» a tutela di particolari settori economici⁵⁴. Nonostante la nota ricostruzione che distingue tra l’«urgenza del provvedere» e l’«urgenza del provvedimento»⁵⁵, i profili critici della menzionata tendenza paiono evidenti⁵⁶: (i) innanzitutto, la sovrabbondanza di rinvii a provvedimenti attuativi tende, inevitabilmente, a stemperare il carattere

legislatura, la maggior parte dei rinvii ai menzionati decreti sia contenuto proprio in decreti-legge e in leggi di conversione.

⁵² Secondo il conteggio di F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell’attuazione delle fonti primarie*, cit., 84, i provvedimenti richiesti dal decreto-legge in questione sarebbero, invece, 81 (48 richiesti dal testo originario del decreto e 33 aggiunti in sede di conversione).

⁵³ Secondo il conteggio di F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell’attuazione delle fonti primarie*, cit., 84, i provvedimenti richiesti dal decreto-legge in questione sarebbero, invece, 45 (29 richiesti dal testo originario del decreto e 16 aggiunti in sede di conversione).

⁵⁴ Per una più articolata analisi dei provvedimenti attuativi previsti dal menzionato decreto-legge cfr. M. LOSANA, *L’attuazione delle leggi nella prassi ministeriale. Appunti dalle audizioni dei Capi degli Uffici legislativi svolte dal Comitato per la legislazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2018, spec. 16 ss.

⁵⁵ Cfr. C. ESPOSITO, *Dcreto-legge (voce)*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, 835.

⁵⁶ Per una rassegna dei profili critici richiamati nel testo cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, spec. 212 ss.; A. CELOTTO, *L’«abuso» del decreto legge. Profili, evoluzione storica e analisi morfologica*, I, Cedam, Padova, 1997, 441; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 424 ss.; A. IANNUZZI, *Crisi economico finanziaria e decreti legge manifesto. Sulla dubbia legittimità costituzionale dei numerosi provvedimenti dichiarati salvifici e urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell’adozione delle norme di attuazione*, in *Dir. Soc.*, 2015, 105 ss.; ID., *Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l’abrogazione delle leggi che prevedono l’adozione di provvedimenti attuativi, contenuti nella legge Madia*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2016, 8 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell’attuazione delle fonti primarie*, cit., 84 ss.

auto-applicativo del decreto-legge – sancito, tra l'altro, dall'art. 15, comma 3, della l. n. 400/1988 - e, dunque, il legame con i casi straordinari di necessità e urgenza che devono sorreggere il singolo decreto (peraltro, la giurisprudenza costituzionale non sembra, sul punto, particolarmente rigorosa⁵⁷); (ii) in secondo luogo, l'inserimento di rinvii a fonti di attuazione nel testo dei decreti-legge può generare incertezze nel caso di mancata conversione del decreto (in questo caso, infatti, verrebbe meno la base legale dei provvedimenti attuativi eventualmente già adottati prima della decadenza del decreto); (iii) infine, la presenza, nel decreto-legge, di rinvii a provvedimenti attuativi di competenza governativa (regolamenti, decreti del Presidente del Consiglio, decreti ministeriali) allenta la distinzione tra la funzione legislativa e la funzione propriamente esecutiva, concentrando l'intero procedimento di produzione normativa presso il Governo-organo (in questo caso si produce una concentrazione analoga - seppur in capo a un organo diverso - a quella prodotta dal fenomeno delle leggi provvedimento).

Le tendenze segnalate andrebbero, senz'altro, inquadrare nell'ambito delle trasformazioni conosciute dalla nostra forma di governo. Si tratta infatti di tendenze che rappresentano altrettanti indici del progressivo spostamento del baricentro della produzione normativa dal Parlamento al Governo (sempre più «signore delle fonti»⁵⁸). In questa sede mi limito a segnalare un aspetto ovvio ma che, forse, vale la pena richiamare: la configurazione, in concreto, dell'attività propriamente esecutiva del Governo dipende (anche) dalle scelte del Parlamento. È, infatti, la legge che, in taluni casi, restringe (talvolta, nel caso delle leggi provvedimento, addirittura esaurisce) lo spazio propriamente esecutivo del Governo. È sempre la legge che, in altre circostanze, amplia sensibilmente questo spazio, lasciando alla fonte subordinata (tramite rinvii caratterizzati da una «crescente indeterminatezza»⁵⁹) la disciplina concreta della materia. In alcuni settori dell'ordinamento il ruolo delle fonti subordinate

⁵⁷ La Corte sembra orientata a censurare il difetto del requisito dell'immediata applicabilità delle disposizioni solamente nel caso di «evidente mancanza» dei presupposti che legittimano il decreto-legge. Questa ipotesi sembra ricorrere, più facilmente, nel caso in cui l'efficacia delle disposizioni del decreto-legge sia irragionevolmente sospesa oppure differita. Nel caso di rinvio a provvedimenti attuativi, le disposizioni del decreto-legge non sembrano afflitte dall'«evidente mancanza» dei presupposti qualora le medesime: (i) contengano rinvii circoscritti ad aspetti marginali della materia oggetto dell'intervento legislativo d'urgenza; (ii) via siano «fondati» motivi per ritenere che i soggetti destinatari del rinvio interverranno tempestivamente (sul punto, anche per una più puntuale rassegna della giurisprudenza costituzionale, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., spec. 96).

⁵⁸ Cfr. M. CARTABIA, *Il Governo "Signore" delle fonti?*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino, 2011, IX.

⁵⁹ Così A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in *Giur. Cost.*, 2008, 5076.

pare oggi «assai rilevante»⁶⁰, se non, addirittura, «preponderante»⁶¹. Quanto detto significa che – a prescindere dalle circostanze nelle quali il Governo, ponendo la questione di fiducia, ha vincolato il contenuto dell'atto parlamentare – l'assunzione di contenuti tipicamente legislativi da parte di fonti subordinate è, spesso, «direttamente autorizzata dal legislatore»⁶². Se si osservano più da vicino i decreti-legge contenenti rinvii a provvedimenti attuativi emerge un aspetto interessante. In molti casi, il numero di rinvii contenuto nel testo originario del decreto è (a volte sensibilmente) aumentato in sede di conversione. Con riguardo alla XVII legislatura – ad esempio - il d.l. 148/2017 (decreto fiscale) prevedeva 11 rinvii e la legge di conversione n. 172/2017 ne ha aggiunti altri 9; il d.l. 50/2017 (manovra correttiva) conteneva 17 rinvii e la legge di conversione n. 96/2017 ne ha aggiunti altri 26; il d.l. 193/2016 (decreto fiscale collegato alla legge di bilancio 2017) conteneva 2 rinvii e la legge di conversione n. 225/2016 ne ha aggiunti altri 24⁶³. Si può dire che, almeno in queste circostanze, proprio il passaggio parlamentare ha favorito la tendenza alla progressiva concentrazione delle scelte normative presso la sede propriamente esecutiva.

2.2. La «fuga dal regolamento»

Le deviazioni che hanno coinvolto il secondo polo del modello precedentemente tratteggiato (e cioè la fonte regolamentare) sono anch'esse molto note. Si tratta di deviazioni riconducibili al fenomeno – peraltro niente affatto recente e già riscontrabile all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 400/1988 – definito dalla dottrina «fuga dal regolamento»⁶⁴. L'espressione

⁶⁰ Così, con specifico riferimento al sistema delle fonti del Terzo settore, L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2018, spec. 21.

⁶¹ Così, con specifico riferimento al sistema dell'istruzione, G. ARCONZO, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001 – 2011: un bilancio*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 76.

⁶² Così, con specifico riferimento ai «decreti di natura non regolamentare», V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, cit., 2.

⁶³ I dati sono tratti dalla tabella riepilogativa riportata da F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., 85-86.

⁶⁴ La letteratura sul tema è, oramai, sterminata. Senza pretesa di completezza cfr. U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro*, I, Giuffrè, Milano, 1991, 277 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996 – 2006)*, cit., 183 ss.; ID., *Atti regolamentari e atti pararegolamentari nel più recente periodo*, cit., 241 ss.; ID., *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 489 ss.; F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, cit., 16 ss.; G. ARCONZO, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001 – 2011: un bilancio*, *ivi*, 67 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare*

vuole indicare il fatto che l'attuazione degli atti legislativi è, molto spesso, affidata non già alla fonte regolamentare tipizzata dalla legge n. 400, bensì a un complesso di fonti atipiche, piuttosto eterogenee: decreti esplicitamente qualificati dal legislatore di natura non regolamentare, linee guida, semplici decreti ministeriali dal contenuto tipicamente normativo, decreti del Presidente del Consiglio. Le ragioni della «fuga» sono riconducibili alla volontà del legislatore di introdurre nell'ordinamento strumenti normativi «elastici» e «dinamici»⁶⁵, capaci di eludere i vincoli sostanziali (in particolare il principio del parallelismo tra potestà legislativa esclusiva dello Stato e potestà regolamentare, sancito dall'art. 117, comma 6, Cost.) e procedurali (in particolare, l'articolato sistema di controlli previsto dall'art. 17, comma 4, della l. n. 400/1988) che gravano la fonte regolamentare⁶⁶.

Anche in questo caso, alcuni dati aiutano a descrivere il fenomeno⁶⁷. Con riguardo ai governi Monti, Letta e Renzi, la maggior parte dei provvedimenti attuativi (ben il 70,29%) è rappresentata da decreti ministeriali⁶⁸. Un'altra parte – più limitata ma comunque ancora consistente (il 15,52%), è rappresentata da decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. La rimanente parte (circa il 15%) è rappresentata da atti di diversa natura e provenienza: decreti del Presidente della Repubblica, decreti direttoriali (in particolare del Direttore dell'Agenzia delle entrate), decreti interministeriali e deliberazioni del Cipe. Particolarmente indicativo è il dato relativo ai decreti del Presidente della Repubblica che non superano, nel periodo considerato, il 3,84% dei provvedimenti attuativi complessivamente adottati. Poiché i regolamenti del Governo sono emanati (secondo quanto prescritto dell'art. 17, comma 1, della l. n. 400/1988) proprio con d.P.R., si conferma, anche negli ultimi anni, il carattere sempre più residuale di questi atti tipici. Il dato relativo ai soli regolamenti governativi appare, peraltro, coerente con la drastica riduzione del numero complessivo di regolamenti che si è verificata dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001⁶⁹ (a prova del fatto che

, un caso di scarto tra fatto e diritto, cit., 3 ss.; N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, Focus Fonti, fasc. n. 3/2017, 8 e ss.

⁶⁵ Le espressioni, riferite ai decreti ministeriali, sono di F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., 125.

⁶⁶ Cfr. A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, cit., 5076; F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2019, 40.

⁶⁷ Cfr. *Il Secondo tempo delle leggi*, cit., 13.

⁶⁸ Sul ruolo «di assoluto rilievo» svolto dai decreti ministeriali nel momento attuativo delle leggi cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., 104 ss.

⁶⁹ Cfr. G. ARCONZO, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001 – 2011: un bilancio*, cit., 69-70: nel quadriennio 1996-1999 venivano adottati, in media, 64 regolamenti all'anno; nel biennio 2000-2001 si è passati a 94 regolamenti l'anno; nel

proprio la menzionata riforma costituzionale ha dato un nuovo stimolo al fenomeno della «fuga dal regolamento»⁷⁰).

Il dato relativo ai decreti ministeriali necessita qualche chiarimento. Con decreto ministeriale, infatti, possono essere adottati atti molto eterogenei tra loro (atti amministrativi generali, regolamenti – appunto - ministeriali, decreti di natura non regolamentare ...⁷¹). Per dare conto del fenomeno della «fuga dal regolamento» è, dunque, necessario osservare più da vicino le caratteristiche assunte, in concreto, dai singoli decreti ministeriali. Per l'attuazione del decreto “Sblocca Italia” – ad esempio – sono stati adottati 19 decreti ministeriali⁷². Di questi, solamente un decreto ha assunto la forma tipica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della l. n. 400/1988, del regolamento ministeriale⁷³. I rimanenti sono “semplici” decreti ministeriali che sfuggono alle rigidità procedurali (in particolare al controllo del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti) previste per la fonte regolamentare. Anche sul versante dei provvedimenti di stretta competenza ministeriale, si conferma, dunque, la tendenza a utilizzare strumenti normativi snelli, facilmente modificabili, non ingessati entro rigide cornici procedurali⁷⁴. Alla sovrabbondanza di decreti ministeriali (non altrimenti qualificati) si accompagna, almeno nell'ultimo periodo, una diminuzione dei controversi «decreti di natura non regolamentare»⁷⁵ (di quei decreti, cioè, la cui natura regolamentare è esclusa esplicitamente dalla disposizione legislativa contenente il rinvio), considerati il sintomo di una ribellione sempre più «sfacciata»⁷⁶ ai vincoli posti dalla l. n.

successivo periodo 2002-2008 il valore medio è drasticamente sceso a 38 regolamenti l'anno. Sulla «crisi» della fonte regolamentare cfr. B. CARAVITA, *La débâcle istituzionale della potestà normativa secondaria del Governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti*, in *federalismi.it*, fasc. n. 2/2017, 2 ss.

⁷⁰ Cfr. F. CINTOLI, *A proposito dei decreti ministeriali «non aventi natura regolamentare»*, in *Quad. Cost.*, 2003, 821.

⁷¹ Cfr. F. POLITI, *Decreto ministeriale*, in *Enc. Dir.*, V agg., Milano, Giuffrè, 2001, 341; F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., 35.

⁷² Cfr. M. LOSANA, *L'attuazione delle leggi nella prassi ministeriale. Appunti dalle audizioni dei Capi degli Uffici legislativi svolte dal Comitato per la legislazione*, cit., 21.

⁷³ Si tratta del Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 203 del 1° dicembre 2015, intitolato “Regolamento recante norme regolamentari in materia di revisioni periodiche, di adeguamenti tecnici e di varianti costruttive per i servizi di pubblico trasporto effettuati con funivie, funiculari, sciovie e slittinovie destinate al trasporto di persone”.

⁷⁴ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., 125; L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2018, 22.

⁷⁵ Cfr. il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, Quinto turno di Presidenza, Presidente On. Andrea Giorgis, (8 settembre – 7 luglio 2017), spec. 53, consultabile all'indirizzo internet www.camera.it. Il calo di questo strumento normativo atipico sembra, peraltro, piuttosto discontinuo e, dunque, non ancora del tutto consolidato. Cfr., in tal senso, F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., 111.

⁷⁶ Cfr. M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, cit., 45.

400/1988. Sembra così delinearsi un ritorno alle prime – e meno sfacciate – stagioni della «fuga dal regolamento»; stagioni nelle quali la «genericità»⁷⁷ dei rinvii legislativi ha favorito, in molte circostanze, l'introduzione di contenuti sostanzialmente normativi in atti formalmente amministrativi⁷⁸. Rimane pertanto attuale, ancora oggi, l'interrogativo sollevato da tempo dalla dottrina circa l'opportunità di modificare il procedimento scandito dall'art. 17 della legge n. 400, immaginando «procedimenti *ad hoc*, che coinvolgano altri organi oltre al (o in luogo del) Consiglio di Stato e della Corte dei conti»⁷⁹.

Merita, infine, una segnalazione il rilievo assunto, nel momento attuativo degli atti legislativi, dai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (la dottrina parla, al riguardo, di vera e propria «carica» dei d.P.C.M.⁸⁰). In alcune circostanze, il rinvio legislativo a questa particolare tipologia di atti rappresenta uno strumento per eludere i vincoli posti dalle disposizioni legislative riguardanti i poteri normativi e gli atti amministrativi del Governo. Come segnalato criticamente dal Comitato per la legislazione, la casistica risulta piuttosto variegata⁸¹. Innanzitutto, vi sono decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che assumono contenuti tipicamente normativi: si tratta, per usare le parole del Comitato, di atti atipici ai quali è devoluta «la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente [...] di regolamenti governativi emanati a norma dell'articolo 17,

⁷⁷ In questi termini – e con specifico riferimento alla legislazione dei primi anni '90 del secolo scorso - cfr. G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, cit., 252. In questo senso cfr., altresì, V. MARCENÒ, *Quando il formalismo tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e diritto*, cit., 4.

⁷⁸ Si tratta, molto probabilmente, della questione problematica di fondo che si cela dietro la funzione (propriamente) esecutiva. Cfr. M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, Jovene, 2011, 87 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie*, cit., 45 ss.

⁷⁹ Così G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, cit., 256; G. RIVOSACCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1-2/2019, 94 e 98. Per l'opinione che il controllo del Consiglio di Stato e quello della Corte dei Conti tendano spesso, in concreto, a sovrapporsi cfr., altresì, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, II ed., 2012, 205; l'Audizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, Prof. Marcello Cecchetti, cit.

⁸⁰ Così V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2016. Sul punto, anche per alcuni dati relativi all'utilizzo del menzionato strumento nel momento attuativo delle fonti primarie, cfr. *Appunti del Comitato per la legislazione, La produzione normativa nella XVII legislatura*, n. 9, *Focus. I Decreti del presidente del Consiglio dei Ministri nel biennio 2014 – 2015*, 11 e segg., consultabile all'indirizzo internet www.camera.it; D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del presidente del Consiglio dei Ministri*, in *federalismi.it, Focus Fonti*, fasc. n. 3/2017, 5 ss.

⁸¹ Cfr. il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, Quinto turno di Presidenza, Presidente On. Andrea Giorgis (8 settembre – 7 luglio 2017), cit., 49 e segg.

comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400»⁸². In secondo luogo, vi sono decreti che, contenendo la nomina di commissari straordinari del Governo, derogano al modello disciplinato dall'art. 11, comma 2, della l. n. 400/1988 (modello che vorrebbe, per questa tipologia di nomine, un decreto del Presidente della Repubblica)⁸³. Vi sono, infine, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che, intervenendo dopo una deliberazione del Consiglio dei Ministri, derogano a quanto prescritto dall'art. 1, comma 1, lettera *ii*), della l. n. 13/1991 (ai sensi del quale tutti gli atti «per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri» sono emanati con decreto del presidente della Repubblica)⁸⁴. A prescindere dalle multiformi e complesse procedure previste per la loro adozione (si tratta di atti adottati su proposta ministeriale oppure d'intesa con specifici Ministri), l'obiettivo ultimo che sorregge il frequente ricorso a questo particolare strumento sembra chiaro: «ricondurre alla Presidenza del Consiglio la decisione finale sui provvedimenti da adottare»⁸⁵.

2.3. La «fuga dalla collegialità»

L'analisi dei provvedimenti attuativi permette di evidenziare una tendenziale «frammentazione» del momento esecutivo. La preferenza del legislatore per i decreti ministeriali e i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (almeno in tutti i casi in cui il d.P.C.M. non sia preceduto da una deliberazione del Consiglio dei Ministri) tende, infatti, a parcellizzare l'attività propriamente esecutiva tra le diverse amministrazioni ministeriali e il vertice dell'esecutivo. Se, come detto, il baricentro della produzione legislativa si è spostato dal Parlamento al Governo⁸⁶, il baricentro della produzione normativa di grado secondario tende a muoversi dall'organo collegiale (il Consiglio dei Ministri) alle articolazioni monocratiche (i singoli Ministri e il Presidente del Consiglio). Per quanto concerne la concreta configurazione dei rapporti interni al Governo-organo, si conferma così «una duplice, e potenzialmente

⁸² Così il parere reso dal Comitato per la legislazione, ai sensi dell'art. 96-*ter*, comma 3, RC (AG 378), in data 1° marzo 2017. Il carattere (impropriamente) normativo di molti d.P.C.M. emerge in modo nitido dai dati raccolti nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, Sesto turno di Presidenza, Presidente On. Tancredi Turco, (8 luglio 2017 – 22 marzo 2018), cit., 36: su 176 pareri resi dal Comitato nel corso della XVII legislatura, ben 27 pareri (il 15,34% del totale) segnalano – come aspetto critico del sistema delle fonti – il rinvio a «DPCM con contenuto normativo».

⁸³ Cfr. il parere reso dal Comitato per la legislazione, ai sensi dell'art. 96-*bis*, comma 1, RC (AC 4110), in data 3 novembre 2016.

⁸⁴ Cfr. il parere reso dal Comitato per la legislazione, ai sensi dell'art. 16-*bis*, comma 6-*bis*, RC (AC 3317; 3345-B), in data 28 settembre novembre 2016.

⁸⁵ Così *Appunti del Comitato per la legislazione, La produzione normativa nella XVII legislatura*, n. 9, *Focus. I Decreti del presidente del Consiglio dei Ministri nel biennio 2014 – 2015*, cit., 15.

⁸⁶ Cfr. *retro* § 2.1., nota n. 58.

contrastante, spinta alla presidenzializzazione e all'anarchia ministeriale»⁸⁷. Una duplice spinta che tende – in ultima analisi - a «eludere» e «destrutturare» il principio di collegialità⁸⁸.

Queste spinte centrifughe non rappresentano certo una novità e riflettono tendenze, peraltro più generali, già ampiamente segnalate dalla dottrina. Da un lato, sembra confermarsi, anche sul versante propriamente esecutivo degli atti legislativi, quella particolare degenerazione dell'azione di governo (il «governo per ministeri») che proprio la legge n. 400 avrebbe dovuto limitare. Lo svolgimento del “momento” esecutivo degli atti legislativi tramite semplici decreti ministeriali – che sfuggono ai raccordi procedurali previsti per i regolamenti – ostacola, infatti, l'esercizio dei poteri (anche sospensivi) del Presidente del Consiglio volti al mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo⁸⁹. La frequente “insofferenza” degli uffici legislativi ministeriali nei confronti dell'attività di coordinamento svolta, per conto della Presidenza del Consiglio, dal Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (DAGL)⁹⁰ e l'autonomia ministeriale nella scelta delle priorità attuative⁹¹ accentuano la sensazione di un'azione esecutiva a forte “trazione” ministeriale, spesso svincolata da un preciso e chiaro indirizzo politico⁹².

Dall'altro lato, si consolida, ancora sul versante propriamente esecutivo degli atti legislativi, la tendenza alla progressiva «presidenzializzazione» dell'esecutivo⁹³. L'espressione allude a una tendenza di carattere generale, riscontrabile in molte democrazie contemporanee, determinata non solo dalle

⁸⁷ Così G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazioni di crisi politica (2001-2011)*, in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, cit., 97.

⁸⁸ Così M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., 52 e 57. Sul punto cfr., altresì, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 8.

⁸⁹ In questi termini cfr. già G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, cit., 257. Il riferimento è al potere sospensivo degli atti ministeriali (e alla conseguente possibilità di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri) previsto dall'art. 5, comma 2, lettera c) della legge n. 400 del 1988.

⁹⁰ In questi termini cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 61. Con particolare riferimento alla proposta ministeriale di iscrivere un atto normativo nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri cfr. D. NARDELLA, *Il presidente del Consiglio dei ministri e le funzioni di promozione e coordinamento dell'attività normativa del governo: strumenti e procedure*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, cit., 197.

⁹¹ Sul punto cfr. l'Audizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Porf. Marcello Cecchetti, dell'8 febbraio 2017, cit.

⁹² In questi termini cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in *Astrid Rassegna*, 2009, 15, consultabile all'indirizzo internet www.asstridonline.it.

⁹³ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 301 ss.; R. CERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?*, cit., 146 ss.

trasformazioni interne ai sistemi politici nazionali, ma anche dall'influenza dell'ordinamento dell'Unione europea sugli esecutivi nazionali (sono, infatti, i vertici degli esecutivi nazionali – oltre che i ministri economici degli Stati membri – gli indiscussi protagonisti nelle istituzioni dell'Unione⁹⁴). Per quanto riguarda il momento propriamente esecutivo – è bene precisare – questa tendenza non si manifesta attraverso il consolidamento dei poteri presidenziali di indirizzo e coordinamento (come avrebbero voluto la l. n. 400/1988 e i successivi decreti legislativi di fine anni '90), bensì attraverso l'ampliamento, in capo alla Presidenza del Consiglio, dei compiti di amministrazione attiva⁹⁵ (nel caso di atti formalmente e sostanzialmente amministrativi) e dei poteri normativi atipici (nel caso di atti formalmente amministrativi ma sostanzialmente normativi). Ciò che dimostra l'elevato numero di decreti del Presidente del Consiglio non è la capacità del medesimo di farsi garante dell'unità dell'indirizzo politico, bensì la volontà del legislatore di riservare alla Presidenza del Consiglio specifiche e spesso rilevanti scelte politiche e amministrative. Si tratta, dunque, di una forma di «presidenzializzazione» apprezzabile soprattutto sul terreno della «concreta amministrazione di interessi» e non sul diverso – e ben più impegnativo – terreno «della direzione dell'attività del Governo e della mediazione fra i singoli ministri, la cui attività deve trovare a Palazzo Chigi il luogo del necessario coordinamento»⁹⁶.

3. Le deviazioni tra illegittimità (dell'atto) e opportunità (del rimedio)

Le deviazioni precedentemente illustrate rappresentano, senza ombra di dubbio, altrettanti “mali” che rendono il nostro sistema delle fonti disordinato e, spesso, incapace di esprimere con sufficiente certezza la norma applicabile al caso concreto⁹⁷. L'esigenza di individuare qualche rimedio rappresenta, dunque, un'esigenza profonda, connaturata all'idea che le fonti (e, più in generale, le norme che compongono l'ordinamento giuridico) costituiscano un

⁹⁴ Cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano*, cit., 947.

⁹⁵ L'osservazione è piuttosto ricorrente in dottrina. Cfr., al riguardo, il *Paper* curato da Massimo Luciani e da Vincenzo Lippolis intitolato *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, spec. 31 e segg., consultabile all'indirizzo internet www.italiadecide.it; M. LUCIANI, *La riforma della presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, 15, consultabile all'indirizzo internet www.astrid-online.it; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, cit., 163; N. LUPO, *Il Governo italiano*, cit., 938; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., 58.

⁹⁶ Le espressioni riportate nel testo sono di M. LUCIANI, *La riforma della presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, cit., 15.

⁹⁷ Cfr. M. DOGLIANI, *Introduzione*, in ID. (a cura di) *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, in ID. (a cura di), Giappaichelli, Torino, 2012, 2. Sulla tendenza a un progressivo indebolimento della certezza del diritto nello Stato costituzionale e sugli anticorpi a questa tendenza cfr. G. PINO, *La certezza del diritto nello Stato costituzionale*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI, *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto*, Atti del Convegno dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Brescia, 24 novembre 2017, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 9 ss.

«sistema» tendenzialmente ordinato e coerente⁹⁸. In alcune circostanze il rimedio sembra “solamente” opportuno (poiché la deviazione – pur minacciando la coerenza complessiva del sistema - non sembra facilmente traducibile in uno specifico vizio dell’atto deviato). In altre circostanze, il rimedio sembra, invece, necessario (poiché la deviazione dal modello sembra tradursi nella violazione di un qualche specifico parametro costituzionale).

(i) Le deviazioni riguardanti il contenuto tipico degli atti legislativi sembrano difficilmente traducibili in altrettanti, specifici, vizi di legittimità costituzionale. I tentativi di trovare nella Costituzione qualche indicazione circa il contenuto delle leggi non sono, invero, mancati. Soprattutto con riguardo alle leggi provvedimento si è provato in vario modo ad argomentare la loro contrarietà alla Costituzione⁹⁹. Peraltro, questi tentativi si scontrano con l’idea – oggi, salvo rare eccezioni, dominante¹⁰⁰ – che la nostra Costituzione, nelle sue disposizioni riguardanti «la formazione della legge», faccia riferimento a un concetto puramente formale (e non materiale) di legge. Un concetto in forza del quale gli atti legislativi sono individuabili esclusivamente per i loro contrassegni formali e non per il loro contenuto. Anche la giurisprudenza costituzionale è orientata in questa direzione: «tanto la Costituzione (artt. 70 e 121), quanto gli Statuti regionali – osserva, infatti, la Corte - definiscono la legge, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o da un certo potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico (rango primario delle norme legislative, trattamento giuridico sotto il profilo del sindacato, resistenza all’abrogazione, etc.)»¹⁰¹. È, dunque, nel procedimento legislativo e non nella giurisdizione costituzionale che vanno individuati, oggi, i rimedi alle degenerazioni (in senso provvedimentale oppure “propagandistico”) della funzione legislativa. In questa prospettiva, i rimedi alle menzionate degenerazioni tendono a identificarsi con gli strumenti posti a presidio della qualità dei testi legislativi¹⁰². Senza ripercorrere, in questa sede, i passaggi che hanno portato – attraverso le modifiche al Regolamento della Camera introdotte nel corso della XIII

⁹⁸ Cfr. N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, 201 ss.

⁹⁹ Cfr. M. LOSANA, *Leggi provvedimento?*, cit., spec. 118 ss.

¹⁰⁰ Per quanto riguarda la posizione maggioritaria cfr. M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, 675 ss. Per quanto riguarda, invece, l’opinione minoritaria cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 84.

¹⁰¹ Così – ad esempio - Corte costituzionale, sentenza n. 143 del 1989, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Analogamente cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2008, punto n. 6.4. del *Considerato in diritto*.

¹⁰² Sul legame tra le tecniche legislative e procedimenti di produzione legislativa cfr. N. LUPO, *L’impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO – L. CONTE, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario del “Gruppo di Pisa”, Novara 15 – 16 novembre 2013, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 229 ss.

legislatura – il tema della qualità della legislazione dentro il procedimento legislativo¹⁰³, mi limito a segnalare alcuni orientamenti del Comitato per la legislazione che sembrano muoversi proprio in questa direzione. Mi riferisco, in modo particolare, ai pareri nei quali il Comitato censura per un verso – e nell'ambito di una valutazione più ampia riguardante anche l'omogeneità e la corrispondenza al titolo dell'intero decreto-legge – il carattere non «immediatamente applicativo» delle disposizioni contenute nel decreto; per altro verso, la presenza nel testo normativo sottoposto al parere di «norme descrittive, ricognitive e programmatiche»¹⁰⁴. Nell'ambito di questi orientamenti (e in armonia con la “giurisprudenza” del Comitato sui d.P.C.M. a contenuto normativo) potrebbe, forse, trovare spazio una verifica, sempre più esplicita e stringente, sul complessivo “tenore legislativo” delle leggi e degli atti aventi forza di legge: una verifica che accerti la coerenza della forma legislativa con un contenuto, anch'esso, “tipicamente” legislativo. In questo modo, la devoluzione di contenuti tipicamente normativi a fonti atipiche, la prassi delle leggi-provvedimento e il fenomeno delle leggi oppure dei decreti-legge “manifesto” potrebbero trovare un primo argine già nel corso del procedimento legislativo, in un momento, dunque, in cui è ancora possibile riallineare la forma e il contenuto dell'atto. Separare, in concreto, la sostanza “tipicamente” legislativa da quella che, invece, non lo è rappresenta, come evidente, operazione difficile e per certi versi opinabile (l'intreccio tra profili politici e profili tecnico-esecutivi è infatti, molto spesso, inestricabile). Peraltro, la doppia natura (tecnica e politica) del Comitato¹⁰⁵ potrebbe rivelarsi particolarmente adatta a questo tipo di valutazioni. Affinché una simile verifica possa produrre effetti concreti apprezzabili e migliorare la qualità complessiva dei testi legislativi è necessario che le Camere - e, prima ancora, le commissioni di merito - cambino radicalmente il loro attuale atteggiamento e si decidano a “prendere finalmente sul serio” le condizioni, le osservazioni e le raccomandazioni contenute nei pareri del Comitato¹⁰⁶.

¹⁰³ Cfr. F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO – L. CONTE, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit., 53 ss.

¹⁰⁴ Cfr. il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, Sesto turno di Presidenza, Presidente On. Tancredi Turco, (8 luglio 2017 – 22 marzo 2018), cit., spec. 37 e 38. Con specifico riferimento all'attività svolta dal Comitato nel corso della XVII legislatura si segnalano: 21 pareri nei quali è richiamato, come parametro, l'art. 15, comma 3, della l. 400 del 1988 (nella parte relativa all'immediata applicabilità delle misure contenute nei decreti-legge); 55 pareri nei quali è segnalata la presenza di «norme descrittive, ricognitive e programmatiche».

¹⁰⁵ L'osservazione circa la natura ambigua del Comitato per la legislazione (composto da politici ma incaricato di funzioni tendenzialmente tecniche) è molto diffusa in dottrina. Per tutti cfr. L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003, 156 ss.

¹⁰⁶ Come noto, il tasso di recepimento dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione continua, nonostante qualche recente miglioramento, a essere piuttosto basso. Con specifico riguardo alla XVII legislatura cfr. *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, Sesto turno di Presidenza, Presidente On. Tancredi Turco, (8 luglio 2017 – 22 marzo 2018), cit., 40. Sul punto cfr. M. LOSANA,

(ii) Per quanto riguarda le deviazioni dalla forma regolamentare tipica (quelle che danno luogo alla c.d. «fuga dal regolamento») è necessaria una precisazione. In questa sede non mi riferisco al caso in cui, a fronte di un rinvio legislativo a una fonte regolamentare tipica, il Governo o i singoli Ministri abbiano prodotto un atto “atipico” (non corrispondente al “tipo” di atto autorizzato dalla legge). In questo caso, infatti, la deviazione dal modello discende – molto semplicemente - dalla contrarietà dell’atto atipico alla legge contenente il rinvio (e come tale potrà essere conosciuta dalle giurisdizioni competenti). Mi riferisco, invece, al caso in cui sia l’atto legislativo a prevedere che la propria attuazione avvenga tramite un atto atipico. Si tratta di deviazioni “tacite” dai contenuti della legge n. 400/1988 (nella legge autorizzatrice, infatti, non si manifesta l’intenzione di voler derogare al modello regolamentare tipico contenuto nella legge n. 400), “autorizzate” dalla legge¹⁰⁷.

La traducibilità di queste deviazioni in specifici vizi di legittimità costituzionale dell’atto legislativo contenente il rinvio è, come noto, controversa. La questione, ampiamente discussa, riguarda la capacità dell’art. 17 della l. n. 400/1988 (contenente il modello regolamentare tipico) di vincolare, proprio a quel modello, i successivi atti legislativi¹⁰⁸. In estrema sintesi – e senza ripercorrere, in questa sede, il dibattito intorno ai due grandi nodi concettuali che si celano dietro la questione: il problema degli autovincoli legislativi e la collocazione delle norme sulla normazione nel sistema delle fonti¹⁰⁹ - si può dire che la prassi e la giurisprudenza sembrano orientate a riconoscere la natura prevalentemente politica e non propriamente giuridica del vincolo generato dalla legge n. 400. Peraltro, alcune ricostruzioni tese a valorizzare la funzione “ordinatrice” delle norme sulla normazione sembrano

Il rendimento dell’attività consultiva del Comitato per la legislazione: un primo bilancio, in *federalismi.it* – *Focus fonti*, fasc. n. 3/2017, 4 ss.

¹⁰⁷ Per questa ipotesi cfr. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 10.

¹⁰⁸ Per un quadro delle diverse posizioni sul punto cfr., ancora, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 8.

¹⁰⁹ Per quanto riguarda, in particolare, gli autovincoli legislativi cfr. A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1987, 391 ss.; F. RIMOLI, *Leggi a ciclo annuale e vincoli al legislatore futuro: un profilo teorico*, in *federalismi.it*, *Focus Fonti*, fasc. 2/2018, 2 ss.; A. ALBERTI, *Riflessioni sugli autovincoli legislativi*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatori e giudici*, cit., 195 ss. Per quanto riguarda, invece, lo “statuto” delle norme sulla normazione cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2009, 66 e segg.; F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 35 ss.; P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factorum*, in M. CAVINO – L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatori e giudici*, cit., spec. 21 ss. Per la proposta di costituzionalizzare i contenuti della l. n. 400 del 1988 cfr., di recente, M. DELLA MORTE, *Il potere regolamentare tra sistematica ed effettività: tenenze e prospettive*, in *federalismi.it*, fasc. n. 2/2015, 5 ss.

suggerire una rilettura della questione in una prospettiva originale: quella delle leggi provvedimento. A fondamento di queste ricostruzioni è posta la necessità che la disciplina normativa delle fonti riguardi ipotesi generali e non casi specifici: nell'ambito della «meta-regolazione del diritto oggettivo – si è, infatti, osservato – «l'esigenza di assicurare *standard* e modelli di produzione normativa risulta particolarmente avvertita, anzi essenziale in quanto strettamente connessa alla necessità di governare il processo di riproduzione ordinamentale. È evidente che una regolazione per fatto normativo individuo si pone in diametrico contrasto con quest'esigenza: se, infatti, ciascuna fonte potesse disciplinare a piacimento il proprio o l'altrui regime giuridico, liberamente derogando a quello generale di riferimento, la stessa possibilità di ricostruire un sistema (o complesso di sistemi) normativo(i) sarebbe revocata in dubbio»¹¹⁰. In questa prospettiva, l'atto legislativo che – derogando al modello regolamentare – introduce, per un determinato caso concreto, una fonte normativa atipica non contiene una nuova «regola» sulla produzione normativa (capace, come tale, di sostituirsi *pro futuro* alla disciplina generale, contenuta nella l. n. 400/1988), bensì una «misura» sulla produzione normativa (destinata, come tale, a esaurire i propri effetti nei confronti della specifica fattispecie concreta contemplata dal legislatore). Si tratta, dunque, di un atto al quale ben potrebbe (meglio dovrebbe) applicarsi il regime giuridico previsto dalla giurisprudenza costituzionale per le comuni leggi provvedimento. Un regime giuridico che permette alla Corte costituzionale un controllo particolarmente rigoroso («stretto»¹¹¹) sui presupposti che giustificano, nel caso concreto, la deviazione dalla disciplina generale.

(iii) Le deviazioni riguardanti l'organizzazione interna del Governo-organo sono quelle, forse, più difficilmente traducibili in altrettanti specifici vizi di legittimità. Il modello costituzionale – caratterizzato, come detto, da una grande elasticità¹¹² – sembra, infatti, capace di adattarsi (più che opporsi) alle contingenti soluzioni organizzative delineate dalla legislazione ordinaria, dagli atti espressione dell'autonomia organizzativa riconosciuta al Presidente del Consiglio e, non ultimi, dai concreti rapporti di forza interni al Governo. Anche in questa più limitata prospettiva, le proposte per arginare l'eccessiva

¹¹⁰ Così P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, cit., 29, corsivo aggiunto; ID., *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3, 2003, 10.

¹¹¹ Sul c.d. «sindacato stretto di ragionevolezza» sulle leggi provvedimento cfr. F. RIGANO, *Scrutinio stretto si ragionevolezza sulle leggi-provvedimento e riserva di amministrazione*, in *Le Regioni*, 1996, 521 ss.; C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi provvedimento*, in *Giur. Cost.*, 2002, 3235 ss.; ID., *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3739 ss.; M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, cit., 138 ss.

¹¹² Cfr. *retro* § 1, spec. nota n. 15.

frammentazione dell'azione di governo non sono mancate. In particolare, si è più volte segnalata l'esigenza di rendere, per un verso, più snella l'organizzazione interna della Presidenza del Consiglio (attraverso la ricollocazione di alcune strutture dipartimentali presso i singoli Ministeri), per altro verso, di rendere ancora più incisivi i poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio¹¹³. Nel corso degli anni, come detto in apertura del presente scritto, alcuni interventi legislativi hanno provato a riformare, proprio in questa direzione, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio¹¹⁴. Questi tentativi non hanno, peraltro, prodotto risultati significativi e la configurazione della Presidenza del Consiglio quale organo "di conciliazione" (tra le forze politiche di maggioranza) più che "di indirizzo" è rimasta, sostanzialmente, immutata. Probabilmente, la ragione profonda dei menzionati insuccessi riguarda, ancora una volta, il presupposto implicito sul quale sono state costruite, in continuità con la l. n. 400/1988, le ipotesi di riforma: l'idea, cioè, che il Presidente del Consiglio si faccia garante dell'unità di un indirizzo politico (normativo) «già formato»¹¹⁵. L'insuccesso, più volte segnalato, delle dichiarazioni programmatiche e degli atti di indirizzo e coordinamento tipizzati dalla legge n. 400 testimonia come questo presupposto implicito faticosi, in concreto, a realizzarsi¹¹⁶. Si potrebbe, allora, provare a cambiare direzione, "scommettendo", questa volta, sul principio di collegialità. In assenza di un chiaro e univoco indirizzo politico "normativo" (capace, come tale, di orientare l'azione dei singoli Ministri), la dimensione collegiale del procedimento rappresenta, infatti, l'unico altro strumento in grado di favorire (non certo garantire) la coerenza complessiva del momento propriamente esecutivo. L'idea è che il Consiglio dei Ministri possa rappresentare il luogo nel quale - di norma - vengono deliberati i "grandi" atti esecutivi aventi contenuto normativo e forma regolamentare (proprio come vorrebbe l'art. 2, comma 3, lettera c) della l. n. 400/1988). Si tratta, peraltro, di un'idea che oggi non gode di buona salute: la macchinosità del procedimento di produzione dei regolamenti governativi ha, come detto, relegato questa fonte in una posizione sempre più residuale. Per provare a vincere la scommessa, la semplificazione del procedimento rappresenta, dunque, un passaggio obbligato.

¹¹³ Cfr., al riguardo, il *Paper* curato da Massimo Luciani e da Vincenzo Lippolis intitolato *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, cit., 31 e segg.; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, cit., 163.

¹¹⁴ Cfr. *retro* § 1.

¹¹⁵ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 197 ss.

¹¹⁶ L'osservazione circa l'insuccesso degli atti di indirizzo e coordinamento tipizzati dalla l. n. 400 del 1988 è piuttosto diffusa. Per tutti cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., spec. 62.