

IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA A TRENT'ANNI DALLA LEGGE  
N. 400/1988.  
ALCUNE CONSIDERAZIONI SPARSE (A MO' DI CONCLUSIONI)\*

**GIOVANNI TARLI BARBIERI\*\***

**Suggerimento di citazione**

G. TARLI BARBIERI, *Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988. Alcune considerazioni sparse (a mo' di conclusioni)*, 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.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [giovanni.tarlibarbieri@unifi.it](mailto:giovanni.tarlibarbieri@unifi.it)

1. La l. 400/1988 ha compiuto trent'anni il 27 settembre 2018, essendo stata pubblicata in un Supplemento ordinario (n. 86) alla *Gazzetta Ufficiale* del 12 settembre 1988.

Appare quindi opportuno tentare nuovamente di interrogarsi sul rendimento istituzionale di questa legge. Bisogna dire “nuovamente” perché già nel 1991 numerosi studiosi furono chiamati dalla direzione della rivista *Queste istituzioni* a delineare un primo bilancio dell'attuazione della legge, a soli tre anni dalla sua entrata in vigore.

Ebbene, l'editoriale in premessa ai diversi contributi sembrava non lasciare scampo, come si evince già dal titolo: *L'Istituzione Governo: una riforma disapplicata di fronte all'integrazione europea*.

Il testo appare di grande interesse perché coglieva già con grande lucidità i fattori evolutivi di un contesto storico che lasciava intravedere mutamenti sostanziali: il trattato di Maastricht in quel momento sottoposto all'esame del Parlamento, definito «punto di riferimento obbligato per qualsiasi discorso di politica economica» ma anche «un riferimento obbligato per la politica delle istituzioni»<sup>1</sup>, a cominciare dalle politiche di bilancio, destinata a divenire «contrattata e definita solo dal Governo»<sup>2</sup>; l'intervenuta legge di riforma della contabilità dello Stato (l. 362/1988), con l'introduzione di meccanismi di valutazione preventiva dei costi delle leggi, la necessità di una conseguente riforma dei Ministeri finanziari e della Ragioneria generale dello Stato; la necessità di politiche di privatizzazioni «come mezzo di riequilibrio tra funzioni politiche e funzioni imprenditoriali»<sup>3</sup>; la necessità, anche alla luce delle prospettive dell'ordinamento comunitario, di rilanciare la questione regionale, dopo «una fase di particolare immobilismo»<sup>4</sup>.

In questo contesto, come accennato, il giudizio sulla l. 400/1988, non tanto sui contenuti, quanto sull'applicazione è, come accennato, impietoso: si afferma infatti che «per ora si è trattato semplicemente di una riorganizzazione interna della Presidenza di incerta valenza e, al più, di un riassetto “endogovernativo” considerando alcuni aspetti del funzionamento del Consiglio dei Ministri (per esempio, il Consiglio di gabinetto)»<sup>5</sup>, mentre essa non avrebbe avuto «incidenze particolari sul ruolo complessivo, politico-istituzionale, del Governo», non avendo limitato quella “direzione plurima dissociata” che «è fenomeno che in ampia misura continua, magari con

<sup>1</sup> S. RISTUCCIA, *L'Istituzione Governo: una riforma disapplicata di fronte all'integrazione europea*, in *Queste istituzioni*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, 11.

<sup>2</sup> S. RISTUCCIA, *L'Istituzione Governo*, cit., 12.

<sup>3</sup> S. RISTUCCIA, *L'Istituzione Governo*, cit., 17.

<sup>4</sup> S. RISTUCCIA, *L'Istituzione Governo*, cit., 17.

<sup>5</sup> S. RISTUCCIA, *L'Istituzione Governo*, cit., 15.

evidenza maggiore nella condotta della stessa politica legislativa riguardanti gli assetti della Pubblica Amministrazione centrale»<sup>6</sup>.

A distanza di molti anni si può convenire sui tanti limiti che la l. 400/1988 ha evidenziato e che le relazioni di chi mi ha preceduto hanno posto bene in evidenza (così, in particolare, Giampietro Ferri e Silvio Troilo), opportunamente richiamando peraltro, come bene rilevato da Giovanni Guiglia, la necessità di inquadrare la legge stessa anche oltre una mera prospettiva giuridico-costituzionale.

Anticipando le conclusioni del presente intervento, tali limiti però non possono ridimensionare la grande rilevanza istituzionale della l. 400/1988, in quanto legge attuativa della Costituzione che disciplina ambiti in precedenza rimessi a fonti precostituzionali o a prassi ovvero, per alcuni essenziali profili, a regole non scritte (consuetudini o convenzioni costituzionali), con ciò superando una quarantennale situazione di immobilismo<sup>7</sup>.

Essa infatti costituisce un punto di riferimento imprescindibile, in quanto prima legge relativa alla struttura e delle funzioni del governo. Per questo Giovanni Guiglia ha parlato giustamente nella sua relazione di una «legge di sistema». È noto infatti che, in assenza di una legge attuativa dell'art. 95 Cost., e in presenza di un quadro costituzionale a maglie assai larghe, fino dalla prima legislatura «nell'impossibilità di riferirsi alla legislazione fascista sul Capo del Governo, nominalmente soppressa già nel maggio del '44, venne perciò rispolverato il vetusto decreto n. 466 del 1901, sulle competenze del Consiglio dei Ministri: quasi che un tale atto non fosse stato – a sua volta – abrogato o ridimensionato da gran tempo»<sup>8</sup>, essendosi ridotto «nella migliore delle ipotesi, ad una specie di troncone, privato in ogni parte dell'originaria completezza»<sup>9</sup>.

A parte il r.d. 466/1901, la dottrina considerava vigenti, in parte, fonti di epoca statutaria<sup>10</sup> e addirittura due leggi, la l. 2263/1925 e la l. 100/1926, considerate “fascistissime” in quanto particolarmente espressive dell'ideologia autoritaria del regime<sup>11</sup>. Tuttavia, come fu bene osservato, il

<sup>6</sup> S. RISTUCCIA, *L'Istituzione Governo*, cit., 15.

<sup>7</sup> Per tutti, P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Foro it.*, 1989, V, 312.

<sup>8</sup> L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 82. Peraltro, a proposito di tale atto, si è causticamente osservato come esso fosse nato vecchio già nel 1901: A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2015, 304.

<sup>9</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 677.

<sup>10</sup> Tra questi, i r.d. 4936/1887 sulla segreteria della Presidenza del Consiglio; la l. 5195/1888 e il r.d. 5267/1888 sui sottosegretari di Stato.

<sup>11</sup> Mentre la prima era richiamata, in particolare, con riferimento alla nomina del Presidente del Consiglio, controfirmata dal titolare entrante (art. 2) e al potere di decisione sulle divergenze tra i Ministri (art. 3), la seconda era ritenuta parzialmente vigente, in particolare, con riferimento al

ricorso a queste fonti non poteva dirsi conclusivo sia perché esse non potevano colmare una parte notevole delle lacune costituzionali; sia perché, soprattutto, si trattava quasi sempre di disposizioni problematiche «per ciò che riguarda l'ambito e la possibilità stessa della loro attuale applicazione, i loro reciproci rapporti, la loro corrispondenza ai principi della nuova Costituzione»<sup>12</sup>. Per cui, come accennato, in materia ha giocato un ruolo preponderante un diritto non scritto<sup>13</sup>, in particolare consuetudini e convenzioni costituzionali, che hanno posto un «grave problema di metodo»<sup>14</sup>, essendo stato necessario, in particolare, «seguire i mutamenti che questa ripartizione può sempre subire, sia per il tradursi di puntuali “convenzioni” in consuetudini, sia per il manifestarsi di tendenze desuetudinarie, sia per l'incorporazione di regole non scritte da parte di atti normativi di attuazione costituzionale»<sup>15</sup>.

La l. 400/1988 costituisce, in questo senso, anche un tentativo di novazione delle fonti sul Governo, in qualche modo assoggettando la disciplina di taluni essenziali ambiti ad una legge ordinaria in un'ottica di completamento normativo o di miglioramento della funzionalità del sistema costituzionale. Da questo punto di vista, si conferma una continuità della storia costituzionale italiana: il processo di progressiva normazione degli spazi più significativi della forma di governo. L'affidare, in tutto o in parte, a regole non scritte la disciplina di problemi quali la struttura o le attribuzioni degli organi costituzionali o i loro rapporti è possibile ed opportuno in ordinamenti nei quali il consenso sulle “regole del gioco” è ormai storicamente consolidato. Non così in Italia, per cui il parziale irrigidimento della normativa in materia di forma di governo anche al livello (almeno) della legge ordinaria è stata, allora, l'unica risposta possibile a un «dissenso diffuso» sulle regole del gioco; sicché, in questo quadro la legge ordinaria assume, prevalentemente, una funzione che è quella della interpretazione *politically correct* della Costituzione<sup>16</sup>.

potere regolamentare. Non è inutile ricordare che la l. 100/1926 fu qualificata come uno «strumento essenziale della dittatura fascista» da G. VASSALLI, *Passione politica di un uomo di legge*, in A. ROCCO, *Discorsi parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2005, 48.

<sup>12</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 676.

<sup>13</sup> Cfr., per tutti, i diversi contributi pubblicati in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale, Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, Jovene, Napoli, 2015. Cfr. anche Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>14</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 678.

<sup>15</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 679.

<sup>16</sup> S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, 196.

Da questo punto di vista, la l. 400 costituisce una novità rispetto al passato pre-costituzionale nel quale la disciplina della struttura e delle competenze degli organi del Governo era affidata in una parte rilevante alla diretta regolamentazione dell'Esecutivo con propri decreti. In questo senso, è importante il riconoscimento al Parlamento del potere di condizionare le modalità di esercizio delle prerogative costituzionali del Governo, realizzando in tal modo la progressiva affermazione del principio di legalità anche nell'attività di governo.

Non sembra, però, che la presenza di una legge nella materia dell'attività del governo possa essere interpretata come una lesione delle prerogative costituzionali del potere esecutivo. Infatti, questa "legificazione" non è stata tale da disconoscere al Governo, in quanto organo costituzionale, margini di elasticità nella disciplina delle proprie strutture<sup>17</sup>; ed infatti, «il Governo [...] mal sopporta una precisa codificazione che ne irrigidisca gli spontanei processi evolutivi e che possa influire negativamente sulla sua funzionalità»<sup>18</sup>.

2. L'approvazione della legge è quindi intervenuta con grande ritardo<sup>19</sup> (il primo disegno di legge in materia risale al 1952, nel particolare contesto della prima legislatura<sup>20</sup>) ma la necessità di attuare l'art. 95, comma 3, Cost. emerse

<sup>17</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur. it.*, XV, Treccani, Roma, 1989, 7.

<sup>18</sup> G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 212.

<sup>19</sup> Come efficacemente evidenziato nella relazione al disegno di legge presentato nella IX legislatura; in essa si legge, in particolare: «Rischia ormai di assumere sapore rituale e quasi declamatorio il sottolineare la perdurante inerzia legislativa nell'attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione»: Camera dei deputati, IX legislatura, disegno di legge n. 1911 (di iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per la funzione pubblica), presentata il 16 luglio 1984, relazione illustrativa, 3 (anche in *La riforma della Presidenza del Consiglio. Lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400*, I, Camera dei deputati, Roma, 1989, 3). Il disegno di legge, approvato solo dalla Camera prima della conclusione anticipata della legislatura, fu riproposto (A.C. n. 38, peraltro di iniziativa parlamentare) e varato in via definitiva nella X legislatura.

<sup>20</sup> Si tratta del disegno di legge A.C. 2762 (I legislatura), sul quale, in particolare, D. SERRANI, *L'organizzazione per Ministeri: l'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Officina Edizioni, Roma, 1979, 135; P. MILAZZO, *L'assetto del Governo*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, II, Carocci, Roma, 2004, 75 ss.; cfr. anche F. MAZZEI, *De Gasperi e lo «Stato forte». Legislazione antitotalitaria e difesa della democrazia negli anni del centrismo (1950-1952)*, Le Monnier, Firenze, 2013, 314 ss.; sul punto è da ricordare che, in occasione del dibattito sulla fiducia al quinto Governo De Gasperi, Gullo e Togliatti evocarono la violazione degli artt. 92 e 95 Cost., a proposito della nomina dei Vicepresidenti del Consiglio e dei Ministri senza portafoglio, ma Tosato rispose che dalla Carta fondamentale non erano desumibili indicazioni cogenti sulla figura dei Ministri: P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996, 63. Anche sul piano politico, la mancata attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost. nella I legislatura risultò significativa; non si può escludere infatti che con il disegno di legge in esame De Gasperi cercasse una sorta di base normativa alla propria *leadership*, già minata nel 1952 dall'instabilità del quadro

con evidenza a proposito della formazione del primo Governo Segni, allorché il Capo dello Stato contestò riservatamente la nomina di Vicepresidenti del Consiglio e Ministri senza portafoglio<sup>21</sup>.

Dopo questi primi tentativi, si è dovuto attendere a lungo affinché il tema venisse ripreso organicamente<sup>22</sup>. Nella sua approvazione si può notare una feconda interazione tra politica e qualificati apporti tecnici, resa ancora più possibile dal fatto che nella X legislatura autorevoli costituzionalisti rivestivano cariche parlamentari o governative<sup>23</sup>.

L'approvazione della l. 400/1988 si inserì in una stagione politica nella quale il tema delle riforme istituzionali (da intendere in senso ampio e non solo limitate a quelle costituzionali) aveva assunto un rilievo centrale. Infatti, il fallimento della Commissione Bozzi nella IX legislatura non impedì nel periodo immediatamente successivo l'approvazione di alcune importanti leggi, rilevanti, in particolare, sul terreno della produzione normativa<sup>24</sup>.

In questo senso, tale legge, approvata a larga maggioranza in entrambi i rami del Parlamento, con il voto a favore non solo dei gruppi del PCI e della Sinistra indipendente, ma anche del gruppo del MSI (ciò che fu positivamente notato dal Presidente della Camera Jotti)<sup>25</sup>, giunse al culmine di un dibattito che già da almeno un decennio aveva visto la dottrina impegnata sul versante dell'istituzione Governo<sup>26</sup>, anche nella stagione della

politico: vi è in questo una singolare e paradossale coincidenza con gli anni ottanta, allorché l'attuazione dell'art. 95 Cost. si ripropose in un contesto di Presidenti del Consiglio non appartenenti alla DC e perciò politicamente più deboli.

<sup>21</sup> Gronchi chiese, per superare siffatte obiezioni, l'immediata presentazione del disegno di legge attuativo dell'art. 95, comma 3, Cost. (sul punto, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., 120). In effetti il Governo presentò il disegno di legge A.S. 1688 ma esso non ebbe seguito; nella terza legislatura un disegno di legge in materia fu presentato dal secondo Governo Fanfani (A.S. 94).

<sup>22</sup> Peraltro, il tema dell'attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost. fu evocato in precedenza a più riprese: ad esso, ad esempio, alluse il Presidente del Consiglio Moro in sede di dichiarazioni programmatiche del primo governo organico di centro sinistra (12 dicembre 1963): A. MORO, *Discorsi parlamentari (1963-1977)*, II, Camera dei deputati, Roma, 1996, 773.

<sup>23</sup> Nel dibattito intervennero a più riprese, tra gli altri, Giuliano Amato (Ministro del tesoro); Augusto Barbera, Franco Bassanini, Leopoldo Elia (Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato), Gianni Ferrara, Silvano Labriola (Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera), Antonio Maccanico (Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali), Sergio Mattarella (Ministro per i rapporti con il Parlamento).

<sup>24</sup> Tra queste, oltre alla l. 400/1988, la l. 86/1989 (legge "La Pergola"), sull'attuazione degli obblighi comunitari, la l. 142/1990, sull'ordinamento degli enti locali: per tutti, E. CHELI, *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 2013, 127 ss.

<sup>25</sup> Non senza qualche polemica con l'on. Mellini: Camera dei deputati, X legislatura, 28 luglio 1988, res. sten., 18449-18450 (anche in *La riforma della Presidenza del Consiglio*, cit., II, 691-692).

<sup>26</sup> Si è parlato a tale proposito di uno spostamento di attenzione dal Parlamento all'Esecutivo, anche se, a suo parere, si starebbe trattato «più di una speranza che di una certezza»: C. PINELLI, *Dalla confusione degli anni Ottanta alla legge 400*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, 43.

“centralità parlamentare” che ebbe il suo culmine nella VII legislatura (e ciò è da rimarcare)<sup>27</sup>.

E non a caso, alla rilevanza della disciplina giuridica del potere politico allude la relazione alla proposta di legge n. 38, poi divenuta la l. 400, come fatto «decisivo per la qualità democratica di una Repubblica moderna»<sup>28</sup>.

L’approvazione della l. 400/1988 è però da rimarcare anche perché essa dovette superare resistenze, soprattutto politiche, che avevano contribuito in precedenza all’inattuazione dell’art. 95 Cost.<sup>29</sup>. Un elemento che certo favorì l’approvazione di tale legge fu nella VIII e IX legislatura la novità costituita dai Governi a guida non democristiana (Spadolini I e II; Craxi I e II) per i quali la “rivalutazione” dell’attuazione dell’art. 95 Cost. costituì anche un tentativo di compensare sul piano istituzionale la maggiore debolezza politica della *premiership*: non a caso, all’approvazione della legge sulla Presidenza del Consiglio alluse tanto il “decalogo Spadolini”<sup>30</sup> che la relazione dei Comitati Riz-Bonifacio<sup>31</sup>. E proprio il Governo Spadolini I, oltre a presentare il disegno di legge che nella X legislatura sarebbe divenuta la legge n. 400<sup>32</sup>, ne anticipò parte dei contenuti in una serie di atti amministrativi<sup>33</sup>, seguendo una prassi peraltro più risalente<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Così, in particolare, S. RISTUCCIA (a cura di), *L’istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 39.

<sup>28</sup> Camera dei deputati, X legislatura, proposta di legge n. 38 (Labriola e altri), cit.

<sup>29</sup> È stato ricordato che l’articolazione correntizia della DC contribuì ad impedire l’approvazione della legge «ritenuta veicolo di possibile rafforzamento della corrente democristiana che avrebbe di volta in volta espresso il Presidente del Consiglio»: A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 303-304.

<sup>30</sup> Il testo del quale è riportato in F. TERESI, *La strategia delle riforme*, Giappichelli, Torino, 1998, 31 ss.

<sup>31</sup> La relazione sottolineava «in modo unanime la necessità di una legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri che risolve gli annosi problemi derivanti dalla inadempienza costituzionale di quasi quarant’anni»: il testo della relazione è rinvenibile in G. LUPONE, *Le riforme costituzionali dai Comitati Riz-Bonifacio – 1982 alla Bicamerale D’Alema – 1998*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1998 (il brano citato è a pp. 20-21).

<sup>32</sup> Il Governo Spadolini I presentò quindi il disegno di legge (A.C. n. 3403, VIII legislatura) che costituì l’antecedente immediato di quello poi proposto nella legislatura successiva (il già richiamato disegno di legge A.C. n. 1911).

<sup>33</sup> Si tratta dell’ordine di servizio del 23 agosto 1981 sull’«Ordinamento del Gabinetto» (poi modificato da un successivo ordine di servizio del 29 aprile 1982) e di una circolare del 23 gennaio 1982 che specificava una serie di prerogative del Presidente del Consiglio rispetto all’attività dei Ministri e del Consiglio dei Ministri (sul punto, in particolare, S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quad. cost.*, 1982, 13 ss.). Sempre in via di prassi, con il Governo Spadolini I nacque un Gabinetto economico che fu l’antecedente del Consiglio di gabinetto, istituito dal Governo Craxi nell’agosto 1983 e successivamente previsto dall’art. 6 della legge n. 400 del 1988.

<sup>34</sup> Si deve infatti ricordare un documento recante *Modalità di svolgimento dell’azione di governo*, elaborato dal Presidente del Consiglio Moro e reso noto nel maggio 1964, che in qualche modo cercava di valorizzare i principi di collegialità del Consiglio dei Ministri e di direzione della politica generale del Governo del Presidente del Consiglio: sul punto, in particolare, G. MELIS, *Moro e la*

3. Rispetto alle previsioni dell'art. 95, comma 3, Cost., la l. 400/1988 è insieme qualcosa di meno e qualcosa di più di una legge attuativa. Qualcosa di meno perché essa, come si dirà, non definisce la disciplina del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei Ministeri; qualcosa di più perché la Costituzione, prevedendo una riserva di legge in materia di Ministeri e di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, non imponeva l'esistenza di una legge anche per ciò che riguarda la disciplina dell'attività di governo.

Come accennato, la consapevolezza della rilevanza della l. 400/1988 non può però occultare i suoi limiti ma anche alcuni elementi di ambiguità nonché alcuni nodi irrisolti che la connotano.

In ordine ai limiti, essa non ha affrontato alcune tematiche che invece sarebbero risultate essenziali nell'ottica di un migliore funzionamento dell'istituzione Governo, a cominciare, come detto, dalla questione del numero e delle competenze dei Ministri, dalla mancata individuazione di limiti quantitativi agli organi non necessari, dalla mancata configurazione della Presidenza del Consiglio quale struttura servente delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio.

Si tratta di aspetti la cui mancata definizione è spiegabile innanzitutto con ragioni politiche. Essi sarebbero stati affrontati solo successivamente, ma, non a caso, talvolta con soluzioni oscillanti (si pensi alla ridefinizione del numero dei Ministeri), talvolta con soluzioni insoddisfacenti (si pensi, come si dirà di seguito, alla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio).

Nel primo caso, la frammentazione del sistema ministeriale, espressione anche e soprattutto della dinamica coalizionale dei Governi, ha avuto come primo, diretto, effetto, quello di conservare un numero di ministri inutilmente elevato, determinando anche una conseguente composizione pletorica del Consiglio dei Ministri<sup>35</sup>, che ha portato alla scadente efficienza e collegialità dell'organo; a tali difetti la l. 400/1988 ha cercato di porre, in altro modo, rimedio, ad esempio moltiplicando le sedi di concertazione preliminare tra i Ministeri, facendo proprie soluzioni di dubbia efficacia, stante la strutturale frammentazione e, spesso, la contraddittorietà, degli interessi amministrativi rappresentati politicamente da ciascun Ministro.

D'altra parte anche la forte riduzione del numero dei Ministeri operata dal d.lgs. 300/1999 è andata incontro a successivi interventi legislativi che hanno re-istituito Dicasteri già soppressi (d.l. 217/2001, convertito, con

*prassi di governo*, in N. ANTONETTI (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2018, 162-163.

<sup>35</sup> In questo senso, si è evidenziato che la legge non ha attuato compiutamente l'art. 95, comma 3, Cost.: P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio*, cit., 311.

modificazioni, dalla l. 317/2001; d.l. 181/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. 233/2006), salvo poi tornare indietro (art. 1, commi 376 e 377, l. 244/2007)<sup>36</sup>, senza però intervenire sul numero dei Ministeri senza portafoglio che nella prassi «ingolfano l'attività della Presidenza ma nulla hanno a che vedere con la funzione primaria del Presidente del Consiglio di indirizzo e coordinamento e di direzione della politica generale del Governo»<sup>37</sup>.

Nel secondo caso, la mancata incisiva riforma della Presidenza ha consolidato l'evoluzione della stessa in direzione, di fatto, di un "super-Ministero", caratterizzato da «una amministrazione elefantica generata anche dalla stratificazione graduale delle disposizioni in materia di organizzazione della Presidenza operata con leggi e con decreti del Presidente del Consiglio che ha contribuito a ingarbugliare l'apparato servente», senza comportare un rafforzamento del Presidente, trattandosi di funzioni non rilevanti per l'attività di indirizzo politico<sup>38</sup>.

Si è dovuto attendere anche in questo caso la l. 59/1997 e l'attuazione della delega in esso prevista (d.lgs. 303/1999) per avere una prima riforma organica che però è stata successivamente "erosa" da successivi e frammentari interventi legislativi, tanto che la l. 124/2015 ha delineato una sorta di "riforma della riforma" naufragata per l'inutile scadenza della delega prevista (art. 8)<sup>39</sup>.

È però da ricordare che alcune parti della l. 400/1988 sono rimaste a lungo inattuate<sup>40</sup>, al punto che si è potuto affermare che stessa «ha avuto la sorte di essere applicata nei primi anni da chi forse non ci credeva molto»<sup>41</sup>. Su tali inattuazioni hanno pesato, e molto, l'instabilità e la fragilità dei Governi: come fu lucidamente osservato, «contro le dissociazioni interne alla maggioranza divenute quasi regola accettata di funzionamento dell'istituzione governativa, ben poco possono regole istituzionali, giuridiche, come quelle della legge 400. Questo spiega perché le regole tecnico-istituzionali tendano ad essere sommerse dallo scontro politico, dimenticate, rese sostanzialmente

<sup>36</sup> Per tutti, 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*, Giappichelli, Torino, 2011, 143 ss.

<sup>37</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018, 162.

<sup>38</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit.

<sup>39</sup> Ad ulteriore conferma che, nonostante il rilievo delle fonti scritte, «sono stati i cambiamenti politici sostanziali a plasmare in modo incrementale il governo, le sue componenti interne e la geometria dei loro rapporti»: M. COTTA, F. MARANGONI, *Il governo*, Il Mulino, Bologna, 2015, 237.

<sup>40</sup> Per tutti, M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 45 ss.

<sup>41</sup> S. RISTUCCIA, *L'Istituzione Governo*, cit., 15.

inservibili»<sup>42</sup>. Da questo punto di vista si è parlato addirittura della l. 400 come di una legge «che, avendo avuto una gestazione di sette anni è di paternità incerta con la derivante difficoltà a trovarvi un'interna coerenza di principi», soprattutto in quanto «c'è un fattore di inapplicabilità della stessa legge nella parte in cui essa tenta di incidere sulle condizioni politiche dell'istituzione Governo, perché queste sono tali da prevalere sulla lettera della legge»<sup>43</sup>.

Tra le inattuazioni è da ricordare la mancata riforma dei Comitati interministeriali, affidata dall'art. 7 della stessa ad una delega legislativa, inutilmente scaduta, nonostante la sua importanza nell'ottica dell'affermazione della titolarità del Consiglio dei Ministri in ordine alla determinazione dell'indirizzo politico<sup>44</sup>.

Tale riforma è stata riproposta solo nel 1993 con la l. 537/1993 (art. 1, commi 21 ss.) ed ha portato ad una complessiva razionalizzazione del numero e delle competenze dei Comitati (sul punto si rinvia alla relazione di Troilo).

Similmente, si è dovuto aspettare il 1993<sup>45</sup> per l'adozione del regolamento interno del Consiglio dei Ministri<sup>46</sup>; si è trattato di un altro inadempimento grave perché, come fu osservato, «il vero ordinamento endogovernativo non si deve cercare nella legge, ma appunto in questo regolamento»<sup>47</sup>. Peraltro, come è stato dimostrato, nella prassi successiva alla sua entrata in vigore l'attuazione delle previsioni contenute in questo atto è stata quantomeno oscillante, nonostante che i suoi contenuti assecondino pienamente la *ratio* degli artt. 2 e 5 della l. 400/1988<sup>48</sup>.

Infine, la terza, parziale inattuazione ha riguardato il coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dell'attività normativa del Governo; è noto che ancora recentemente si sono evidenziate le difficoltà del Dagl a porsi

<sup>42</sup> V. ONIDA, *Organizzazione interna e rapporti funzionali esterni dopo la legge 400 del 1988*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, 24-25.

<sup>43</sup> P.A. CAPOTOSTI, *La forma di governo – la politica di Governo*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, 46. Sul punto si vedano le relazioni, nel presente seminario, di Ferri e di Troilo.

<sup>44</sup> G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione*, cit.

<sup>45</sup> Ovvero l'esperienza del Governo Ciampi, a segnalare una sorta di “paradosso dei Governi tecnici” per cui in essi, venendo meno il protagonismo partitico, riprende vigore il principio di collegialità: per tutti, E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1842 ss.

<sup>46</sup> Sul quale, per tutti, S. MERLINI, G. GUIGLIA, *Governo. Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 1994, 477 ss.; S. MERLINI, *Regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur. it.*, XXVI, Treccani, Roma, 1995; L. D'ANDREA, P. NICOSIA, A. RUGGERI, *Prime note al regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Arch. dir. cost.*, 1993, 2, 103 ss.

<sup>47</sup> A. MANZELLA, *L'Istituzione Governo e la “disapplicazione” della legge 400*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, 30.

<sup>48</sup> Cfr. sul punto già 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*, cit., 175 ss.

come “centro motore” dell’attività normativa del Governo<sup>49</sup>, nonostante le vaste attribuzioni ad esso riconosciute dall’art. 28 del d.p.c.m. 1 ottobre 2012, in attuazione dell’art. 6 del d.lgs. 303/1999, mentre hanno continuato a svolgere un ruolo primario gli uffici legislativi dei singoli Ministeri, nella prospettiva di un “feudalesimo ministeriale” che anche a questo proposito è perdurato ben oltre la svolta politica del 1993<sup>50</sup>.

Infine, gli stessi lavori preparatori della l. 400/1988 evidenziano come l’approvazione della stessa si sarebbe dovuta accompagnare a una revisione dei regolamenti parlamentari tale da rimuovere «la causa istituzionale prima dell’abuso della decretazione legislativa del Governo e della contemporanea cattiva supplenza della fonte regolamentare, e cioè la crisi della legge»<sup>51</sup>. Questa prefigurata riforma organica dei regolamenti parlamentari non vi è stata<sup>52</sup>, fatta eccezione, in quello stesso periodo, per alcuni interventi limitati che riguardano la limitazione del voto segreto alla Camera e una parziale riforma di alcuni istituti al Senato. Alcuni spunti potenzialmente interessanti possono venire dalla recente revisione nel dicembre 2017 del regolamento del Senato, in particolare con il tentativo di valorizzazione delle sedi decentrate per l’esame delle proposte di legge.

4. Come accennato, la l. 400/1988 presenta anche ambiguità e non riesce a risolvere alcuni nodi istituzionali relativi al funzionamento del Governo<sup>53</sup>.

Il particolare contesto politico-istituzionale nel quale essa fu approvata rende ragione delle oscillazioni, nei suoi contenuti, tra una mera razionalizzazione del modello di Governo di coalizione che si era realizzato fino a quel momento (si pensi alla disciplina dei Vice presidenti del Consiglio o del Consiglio di gabinetto) ed una nuova concezione del governare che cerca, invece, di valorizzare insieme sia il principio di collegialità, tanto nella fase di deliberazione della politica generale del Governo quanto in quella del

<sup>49</sup> R. CERRETO, *L’attività normativa del Governo*, in A. RAZZA (a cura di), *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, 2019 (in corso di pubblicazione).

<sup>50</sup> D’altra parte, la stessa redazione degli atti normativi, in particolare dei decreti legislativi, è affidata spesso a Commissioni o gruppi di lavoro, la cui composizione e i cui lavori spesso non sono conosciuti: sul punto, cfr. già U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, I, Giappichelli, Torino, 2001, 496 ss.

<sup>51</sup> Camera dei deputati, X legislatura, proposta di legge n. 38 (Labriola e altri), cit., relazione illustrativa, 4 (anche in *La riforma della Presidenza del Consiglio*, cit., 4).

<sup>52</sup> Nonostante che a una riforma dei regolamenti parlamentari alludesse anche il .c.d. “decalogo Spadolini”: A. MANZELLA, *L’Istituzione Governo*, cit., 27; cfr. anche C. CHIMENTI, *Il Governo, il Parlamento*, *ivi*, 32 ss.

<sup>53</sup> G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in *Il Consiglio dei Ministri (art. 92-96)*, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, 117 ss.

suo mantenimento, in relazione all'«indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere» (art. 2, comma 1, l. 400/1988), sia i poteri di indirizzo, direzione e coordinamento in capo al Presidente del Consiglio, rafforzati anche dalla già citata, coeva l. 362/1988, sulle procedure di bilancio<sup>54</sup>.

Era tuttavia impossibile pensare che una legge ordinaria, sia pure così rilevante sul piano istituzionale, potesse da sola invertire quel modello di «direzione plurima dissociata»<sup>55</sup> o di «multipolarità diseguale»<sup>56</sup> che ha caratterizzato il funzionamento dei Governi, con poche eccezioni, anche dopo la svolta politico-istituzionale del 1993<sup>57</sup>.

Eppure, il capo I della l. 400/1988, dedicato agli organi del Governo, fa proprie soluzioni che appaiono la corretta attuazione dei principi enunciati nell'art. 95 Cost.: da essa, in linea con una fortunata e condivisibile tesi dottrinale<sup>58</sup>, emerge una lettura di tipo procedimentale delle attribuzioni costituzionali degli organi del governo. Al Presidente del Consiglio spetta, infatti, il potere di gestire la fase di predisposizione dell'indirizzo politico del governo e, poi, quella di coordinamento delle attività ministeriali dirette all'attuazione della politica generale governativa; al Consiglio dei Ministri il potere di deliberare nella «fase centrale» di determinazione della politica generale del Governo; ai singoli Ministri il potere di attuare la politica generale nei singoli settori della pubblica amministrazione (si vedano le relazioni di Guiglia e Troilo).

In questo senso, dopo la sua entrata in vigore, il problema della struttura del Governo e delle sue funzioni, deve essere ormai affrontato anche tenendo presenti le soluzioni proposte dalla l. 400/1988 e dal successivo regolamento del Consiglio dei Ministri, riducendo (o tentando di ridurre), per il solo fatto di esistere, la portata di quelle tesi che ritengono che la «flessibilità» dei contenuti dell'art. 95 Cost. sia interpretabile in modo sostanzialmente libero dall'Esecutivo.

La struttura degli organi governativi è puntualmente definita da parte della legge non soltanto per quanto riguarda gli organi costituzionalmente

<sup>54</sup> Sul punto, per tutti, A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 1 – Seminari 1989-1990*, Giuffrè, Milano, 1991, 95 ss.

<sup>55</sup> 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*, cit., 49.

<sup>56</sup> L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, 95 ss.

<sup>57</sup> Sul punto, per tutti, C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Giappichelli, Torino, 1997, 160 ss. Nello stesso senso, si è osservato che «nell'ordinamento del governo i rapporti di forza interni alla coalizione stessa e ai singoli partiti che la compongono restano dominanti e continuano a prevalere sulla disciplina giuridica»: P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio*, cit., 313.

<sup>58</sup> E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 44 ss.

necessari (Presidente del Consiglio; Consiglio dei Ministri; Ministri), rispetto ai quali la l. 400 interpreta il tessuto costituzionale, ma anche rispetto agli “organi non necessari” del governo<sup>59</sup>, con ciò riducendo l’area di discrezionalità del governo nella creazione di organi nuovi, legislativamente non previsti.

In questo senso, si può leggere anche la codificazione della Conferenza Stato-Regioni, già istituita in via amministrativa dal 1983. Il sistema delle Conferenze, soprattutto a partire dalla riforma operata dal d.lgs. 281/1997, è divenuta la sede privilegiata di raccordo tra lo Stato e il complessivo sistema delle autonomie territoriali, e, dal punto di vista degli assetti interni al Governo, ha contribuito a un rafforzamento della Presidenza<sup>60</sup> (su questo aspetto, anche con riferimento alla prassi, si rinvia alla relazione di Corvaja).

Ciò detto, anche in materia di organizzazione del Governo la l. 400/1988 ha evidenziato elementi evidenti di fragilità.

In effetti, la prassi successiva al 1988 ha visto la difficoltà di realizzare quel punto di equilibrio tra direzione monocratica e collegialità che ispira gli artt. 2 e 5 della legge e, in attuazione, di essi, il regolamento interno del Consiglio dei Ministri: persistenza, più o meno forte, di una “direzione plurima dissociata”, rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri (peraltro più mediatica che effettiva) nella fase successiva alla riforma elettorale del 1993, debolezza innanzitutto politica della *Premiership* in altri casi, persistente “fuga dalla collegialità”, da ultimo perfino “codificata”<sup>61</sup>, crescente rilevanza del Ministro dell’economia e delle finanze, a maggior ragione a seguito della revisione dell’art. 81 Cost. (lo ha ben ricordato Guiglia) sono alcuni degli elementi che denotano, tra l’altro, come «sia stato frustrato anche il tentativo, effettuato nella legge n. 400, di individuare e tipizzare gli atti di indirizzo, dal programma di governo alle direttive presidenziali»<sup>62</sup>. Inoltre, anche nei periodi in cui più evidente è stato il rafforzamento del Presidente del Consiglio, esso è avvenuto attraverso “percorsi trasversali” e talvolta impropri, come la dilatazione dell’apparato della Presidenza, l’incremento delle funzioni di amministrazione attiva, «la configurazione di forme di rapporto fiduciario diretto che travalica la stessa

<sup>59</sup> P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del governo. Gli organi non necessari*, Torino, Giappichelli, 1995.

<sup>60</sup> G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del Governo*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo*, cit., 253 ss.

<sup>61</sup> Si pensi alla previsione di un «Comitato di conciliazione» previsto dal c.d. “contratto per il Governo del cambiamento”, formalmente non istituito ma di fatto surrogato dal continuo ricorso a vertici tra il Presidente del Consiglio, i due Vicepresidenti e, a seconda dei casi, ulteriori componenti dell’Esecutivo.

<sup>62</sup> M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del Governo*, cit., 62.

distinzione tra ministri con e senza portafoglio, sottosegretari, commissari, consulenti, dirigenti»<sup>63</sup>.

In definitiva, ha ragione Daniele Butturini, allorché in questo seminario ha evidenziato come la coesistenza tra principio collegiale e principio monocratico sia inevitabilmente condizionata dal sistema partitico e dagli equilibri politici.

Certo, come accennato fino dal primo capitolo, sul rendimento istituzionale della l. 400/1988 anche in questa parte ha inciso l'evoluzione del ruolo del Governo in un ordinamento complesso e plurilivello «dove il compito di *rappresentanza* e la funzione di *direzione* dello Stato si intersecano continuamente, dal momento che spetta a questo organo compensare le spinte centrifughe interne, verso il localismo, e, al contempo, proteggere l'identità nazionale e locale, per farla contare nel processo di integrazione europeo»<sup>64</sup>.

5. Infine, un ulteriore fattore di fragilità attiene alla disciplina dell'attività normativa del Governo, che i numerosi contributi dottrinari pubblicati all'indomani dell'entrata in vigore della l. 400/1988 considerarono uno degli aspetti più significativi di essa<sup>65</sup>. Infatti, dal capo III della legge emerge con chiarezza la consapevolezza della rilevanza dei poteri normativi del Governo ma anche della loro fondamentale unitarietà<sup>66</sup>, «salvi i limiti che derivano dalla volontà costituzionale di stabilire rapporti fissi tra una materia e un dato procedimento»<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo*, cit.

<sup>64</sup> S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, 218.

<sup>65</sup> Per tutti, S. BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della l. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, I, 1469 ss.; A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400 del 1988*, *ivi*, 1483 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il nome proprio degli atti normativi e la l. n. 400 del 1988*, *ivi*, 1493 ss.; L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla l. n. 400 del 1988 a confronto col principio di legalità*, *ivi*, 1989, 1476 ss.; ID., *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 7 ss.; E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, *ivi*, 53 ss.; U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Maggioli, Rimini, 1990, 157 ss.; G. PALEOLOGO, *L'attività normativa del governo nella legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Foro it.*, 1989, V, 352 ss.; A. PIZZORUSSO, *La disciplina dell'attività normativa del Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 330 ss.

<sup>66</sup> Non a caso, anche nella prima proposta di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio presentata nella I legislatura (richiamata nella nt. 5) era presente un capo relativo all'attività normativa del Governo.

<sup>67</sup> N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, 538-539, riprendendo spunti in tal senso di G.

Come si è accennato, questa parte non si collega immediatamente all'attuazione della riserva di legge di cui all'art. 95, comma 3, Cost. per cui, come è stato affermato, la sua collocazione nella legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio «trova spiegazione in motivi di opportunità pratica, dato il rilievo costituzionale e politico dell'attività di produzione normativa»<sup>68</sup>.

È peraltro da sottolineare che la *ratio* delle disposizioni contenute nella l. 400 non è quella di un ampliamento ma di una razionalizzazione dei poteri normativi dell'Esecutivo<sup>69</sup> che non può incidere in profondità sulla fisionomia delle diverse fonti, in particolare di quelle primarie, stante la natura non formalmente costituzionale della fonte in questione<sup>70</sup>. In definitiva, è per questa ragione che la legge «non mostra l'ambizione di incidere a fondo sul ruolo e sulla posizione che queste fonti occupano nel sistema istituzionale e quindi di condurre un riequilibrio soprattutto nell'ambito delle fonti primarie, fra fonti governative e fonti parlamentari»<sup>71</sup>.

Tuttavia, sarebbe semplicistico minimizzare la rilevanza istituzionale delle previsioni contenute nella legge, se non altro perché esse si inseriscono in un quadro costituzionale connotato, quanto alla disciplina degli atti normativi, anche da lacune e ambiguità, mancando una tassativa elencazione e una organica sistemazione delle fonti che non sono nemmeno identificate con un preciso *nomen iuris*<sup>72</sup>.

In questo senso, un fattore di successo della legge è dato dall'esplicitazione di alcuni essenziali profili relativi all'identificazione delle fonti governative e al procedimento di formazione delle stesse<sup>73</sup>, in particolare imponendo, con riferimento agli atti con forza di legge, il criterio dell'autoqualificazione (art. 14, comma 1; art. 15, comma 1)<sup>74</sup>. Così, la l. 400/1988 completa un percorso di innovazione istituzionale iniziato con l'approvazione della l. 839/1984 sulla pubblicazione degli atti normativi<sup>75</sup>.

BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2001, 106 ss. e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 352 ss.

<sup>68</sup> G.G. PALEOLOGO, *L'attività normativa del governo*, cit., 344.

<sup>69</sup> Per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I: il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, agg. 1988, 287-288.

<sup>70</sup> Si è perciò parlato, a proposito della legge n. 400 del 1988, di un «qualche passo verso una razionalizzazione del sistema delle fonti»: A. PIZZORUSSO, *L'evoluzione del sistema*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, 76.

<sup>71</sup> V. ONIDA, *Organizzazione interna*, cit., 20.

<sup>72</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 33-34.

<sup>73</sup> Sul punto, in particolare, G.U. RESCIGNO, *Il nome proprio*, cit.; ID., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, 128 ss.

<sup>74</sup> Per tutti, L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 38.

<sup>75</sup> E. LUPO, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.*, 1986, 1167 ss. Come è noto, tale legge è stata attuata con il d.P.R. n. 1092 del 1985. Cfr. anche A. PIZZORUSSO, *L'evoluzione del sistema*, cit., 76.

Inoltre, come è noto, riguardo al potere regolamentare l'art. 17 pone una disciplina organica, riferita, cioè, alle procedure di formazione e controllo, distinguendo i regolamenti del Governo dai regolamenti ministeriali e soprattutto prevedendo una loro tipizzazione.

La rilevanza di questa disciplina è evidente se si considera che nella Carta fondamentale manca una qualunque disciplina delle fonti infralegislative, anche se l'art. 117, comma 6, Cost., introdotto dalla l. cost. 3/2001, ha fatto emergere il potere regolamentare sia pure solo nell'ottica del riparto di competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali<sup>76</sup>.

Da questo punto di vista, come è noto, l'art. 17, comma 3, della l. 400/1988 ha disciplinato organicamente per la prima volta i regolamenti ministeriali, dato che né le fonti in epoca statutaria, né la l. 100/1926, né le disposizioni preliminari al codice civile si erano mai occupate *ex professo* e in generale di queste fonti.

Tuttavia, nella parte relativa alla potestà normativa del Governo la fragilità dei contenuti della l. 400/1988 si è dimostrata ancora più evidente, poiché essi non si sono dimostrati capaci di resistere a leggi successive che, senza modificarne i contenuti, hanno disciplinato diversamente, in specifiche materie i poteri normativi del Governo<sup>77</sup>, ovvero, più frequentemente, ne hanno tacitamente disatteso i contenuti su singoli aspetti.

In definitiva, come ha osservato Guiglia, né nella giurisprudenza costituzionale né nella prassi ha avuto riscontro la tesi secondo la quale la l. 400/1988 sarebbe dotata di una «capacità condizionatrice della legislazione successiva»<sup>78</sup>; e d'altra parte, nemmeno i tentativi di valorizzazione dei suoi contenuti sul piano del procedimento legislativo sembrano avere avuto riscontri significativi<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> L'art. 117, comma 6, Cost. non ha determinato novità quanto alla identificazione formale della fonte regolamentare: sul punto, in particolare, G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 808 ss.

<sup>77</sup> Così, l'art. 4 della l. 212/2000 in materia di divieto di utilizzazione della decretazione d'urgenza in materia di istituzione di nuovi tributi o di applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti; gli artt. 29 ss. della l. 234/2012, in materia di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

<sup>78</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, cit., 122. Cfr. anche P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio*, cit., 314.

<sup>79</sup> Una tale attuazione non si è sviluppata in modo del tutto coerente: la stessa, pure interessante e utile, attività consultiva del Comitato per la legislazione, ai sensi degli artt. 16-*bis* e 96-*bis* del regolamento della Camera, è andata incontro ad un tasso di "recepimento" piuttosto modesto: da ultimo, N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*; D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*; M. LOSANA, *Il rendimento dell'attività consultiva del Comitato per la legislazione: un primo bilancio*, tutti rinvenibili in *www.federalismi.it - Focus fonti*, n. 3/2017.

Quanto alla Corte costituzionale, essa ha a più riprese escluso il rango costituzionale della l. 400/1988, valorizzando di essa quelle disposizioni che costituiscono un'esplicitazione di previsioni implicitamente desumibili dalla Costituzione (così, le sent. 22/2012 e 220/2013 a proposito dei contenuti dei decreti legge di cui all'art. 15, comma 3), con ciò confermando quanto affermato già all'indomani dell'entrata in vigore di tale legge<sup>80</sup>.

Peraltro, era semplicemente illusorio pensare che attraverso una legge ordinaria si potessero correggere tendenze e patologie che già trent'anni fa stavano iniziando a emergere e che sono state analiticamente evidenziate nel presente seminario da Gloria Marchetti, Maurizio Malo e Matteo Losana.

Quest'ultimo ha giustamente evidenziato l'evidente crisi del potere regolamentare che ormai sempre più spesso sfugge dalle prescrizioni di cui all'art. 17 della l. 400/1988, quasi in una rinnovata stagione di "fuga dal regolamento" favorita dallo stesso legislatore (si pensi ai "decreti di natura non regolamentare"). Ma ciò ripropone con forza la necessità di un intervento di riforma, quantomeno nella direzione di una legge costituzionale sulla disciplina delle fonti o, quantomeno, di una legge organica adeguatamente "coperta" da una disposizione costituzionale<sup>81</sup>.

È però dubbio che una tale prospettiva sia percorribile nel futuro prossimo: il contesto politico attuale ma, più in generale, la tradizionale scarsa attenzione del Parlamento e del Governo alle problematiche della produzione normativa fanno ritenere illusorio l'auspicio, espresso da Sergio Mattarella nel 2013, di «un riordino dei poteri normativi del Governo che riduca la molteplicità delle forme in cui essi vengono esplicitati, se ritenuto necessario, anche mediante riforme di rango costituzionale»<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 287 ss.

<sup>81</sup> Nel primo senso, G. SILVESTRI, "Questa o quella per me pari sono ...". *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006, 176; nel secondo senso, U. DE SIERVO, *Le indicazioni per il futuro risultanti dal Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, 423-424.

<sup>82</sup> S. MATTARELLA, *Strumenti normativi ed equilibri della forma di governo*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013, 313.