

POTERI DEL GOVERNO IN “ORDINARIA AMMINISTRAZIONE” E RAPPORTI  
CON IL PARLAMENTO FRA NORME COSTITUZIONALI, REGOLAMENTI  
PARLAMENTARI E DIRETTIVE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO\*

**ELISABETTA CATELANI\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Direttive del Presidente del Consiglio d’individuazione dei poteri e dei limiti del Governo. – 3. I decreti legislativi adottati dal governo Gentiloni in “ordinaria amministrazione”. – 4. La riforma Orlando: anomalia della procedura d’adozione dei decreti legislativi attuativi. – 5. Conclusioni

**Suggerimento di citazione**

E. CATELANI, *Poteri del Governo in “ordinaria amministrazione” e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo è la rielaborazione dell’intervento svolto in occasione del Convegno “*La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*”, organizzato dalla rivista Osservatorio sulle fonti, il 18 maggio 2018, presso l’Aula Magna del Rettorato dell’Università degli Studi di Firenze.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Pisa.  
Contatto: [elisabetta.catelani@unipi.it](mailto:elisabetta.catelani@unipi.it)

### 1. Premessa

Uno degli obiettivi del convegno organizzato dalla Redazione della *Rivista Osservatorio sulle fonti* è quello di verificare le trasformazioni che la Costituzione ha avuto in questi settant'anni, connesse anche all'adozione di fonti del diritto di vario genere. All'interno di questo contesto, può essere utile un approfondimento sulla trasformazione che si è sicuramente maturata nei rapporti istituzionali nel periodo in cui il Governo opera in “ordinaria amministrazione”. Un periodo sicuramente molto limitato nel tempo e quindi apparentemente marginale nel contesto dei rapporti fra Parlamento e Governo, ma sicuramente indicativo dell'evoluzione in corso.

I poteri che possono essere riconosciuti al Governo dopo lo scioglimento delle Camere e nel breve periodo dell'attesa di fiducia dopo la nomina del nuovo Presidente del Consiglio vengono normalmente compresi nel concetto di “ordinaria amministrazione”. Il Governo deve limitare il suo operato allo svolgimento del disbrigo degli “affari correnti”, il che implica di non impegnarsi in atti d'indirizzo politico. Tale limitazione di poteri deriva dal fatto che l'assenza di un rapporto di fiducia con il Parlamento (in fase di formazione del Governo dopo le elezioni, ma anche, in parte, nel periodo finale della legislatura) non consente al Governo d'impegnare lo Stato in decisioni che non hanno il supporto dei rappresentanti del corpo elettorale. Si tratta, quindi, di un potere privo di una piena e completa legittimazione democratica.

Quello dell'ordinaria amministrazione è un concetto che potrebbe apparire scontato e privo di significativi dubbi interpretativi. In realtà già dall'analisi dei soli manuali si può riscontrare qualche distinzione in ordine ai poteri che possono essere riconosciuti al governo in attesa di fiducia, rispetto a quelli del Governo dimissionario, in quanto si dice che, dopo il giuramento, il governo “è già sostenuto da un accordo fra i partiti”<sup>1</sup> e legittimato, nel breve tempo intermedio fra il giuramento e la fiducia, a procedere a vari adempimenti di notevole importanza quali “l'approvazione del programma predisposto dal Presidente del Consiglio”, “le nomine dei sottosegretari”, la presentazione di “disegni di legge destinati alla realizzazione del programma governativo”, l'adozione di “*decreti legislativi* conseguenti alle deleghe destinate a scadere prima che le Camere possano pronunciarsi sulla sorte del Governo stesso”<sup>2</sup>. Pertanto, mentre il governo in attesa di fiducia può ragionevolmente sperare nel consenso delle Camere, sulla base degli esiti delle consultazioni svolte dal Capo dello

<sup>1</sup> T. MARTINES, *Diritto pubblico*, ottava ed. aggiornata da L. Ventura, Giuffrè, Milano, 2015, 152.

<sup>2</sup> L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, terza edizione, Cedam, Padova, 1998, 395.

Stato<sup>3</sup>, diversa è la situazione del governo dimissionario o sfiduciato le cui decisioni o provvedimenti non “possono limitare o condizionare l’attività del Governo che verrà a sostituirlo”<sup>4</sup>.

In definitiva, anche se il concetto di “ordinaria amministrazione” viene considerato assai labile ed affidato ad un’autolimitazione convenzionale del Governo, il limite generale che si applica è quello del divieto di svolgere attività che incida sull’indirizzo politico<sup>5</sup>.

In realtà anche questo limite generale talvolta non si applica o non si può applicare, cosicché, si dice, tutto è affidato alla discrezionalità del governo.

Gli avvenimenti più recenti dei rapporti istituzionali fra Parlamento e Governo, realizzati nella parte finale della XVII legislatura e l’inizio della XVIII, inducono ad analizzare come sono stati esercitati i poteri da parte del Governo dopo lo scioglimento delle Camere. L’esperienza più recente può consentire infatti anche di distinguere il governo dimissionario conseguente a mozione di sfiducia o a dimissioni del Presidente del Consiglio, da quello che invece mantiene fino alla fine un rapporto di fiducia con un Parlamento in *prorogatio*, distinguendo poi gli ulteriori limiti che sorgono dopo le elezioni e prima che il nuovo governo sia nominato.

## **2. Direttive del Presidente del Consiglio d’individuazione dei poteri e dei limiti del Governo**

In occasione e contestualmente allo scioglimento anticipato delle Camere il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato una direttiva per delineare le finalità dell’operato del Governo e per disciplinare e limitare le relative funzioni che potevano essere esercitate dai ministri in quella fase.

Si tratta di una prassi che ormai si ripete da vari decenni, ma il cui contenuto è di difficile acquisizione, in quanto si tratta di atti interni alla stessa Presidenza del Consiglio, che non sono oggetto di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* come la maggior parte delle direttive Presidenziali<sup>6</sup>, perché considerate desti-

<sup>3</sup> P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1986, 64, parla di “presunzione di aderenza alla volontà della maggioranza parlamentare” e ricostruisce in modo attento il dibattito in Assemblea costituente proprio sui poteri del governo in attesa di fiducia.

<sup>4</sup> G. ZAGREBELSKY-V. MARCENO’- F. PALLANTE, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Le Monnier, Milano 2014, 371.

<sup>5</sup> Sul punto cfr. quanto già in precedenza analizzato in E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 68 ss.

<sup>6</sup> Sulle direttive interorganiche si rinvia a R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988; M. CLARICH, *La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti*, in *Foro amm.* 1984; G. SCIULLO, *La direttiva nell’ordinamento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993; F. MERUSI e M. CLARICH, *Direttiva*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Treccani, Roma, 1989; V. ANGIOLINI, *Direzione amministrativa*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. V, Utet, Torino, 1990; E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999.

nate a regolare meri rapporti di correttezza fra Presidente del Consiglio e Ministri. In realtà sono strumenti molto utili per comprendere il valore che i vari Presidenti del Consiglio hanno voluto attribuire al concetto di “ordinaria amministrazione” nel proprio contesto istituzionale, in rapporto anche alle motivazioni che costituiscono il presupposto della crisi di governo.

Non è facile acquisire dati certi, ma si può fare riferimento sicuramente ad almeno sette direttive adottate fra il 2001 ad oggi<sup>7</sup>, che presentano caratteristiche in parte assimilabili.

Un aspetto che occorre subito segnalare è il riferimento che viene fatto in via preliminare alle ragioni che hanno causato la crisi di governo, cosicché i poteri conseguenti subiscono una differenziazione. Le direttive Amato del 2001, Berlusconi del 2006 e Gentiloni del 2017 precisano immediatamente che lo scioglimento delle Camere impone al Governo una ridefinizione dei poteri, ma che in ogni caso nei propri confronti non è venuta meno la fiducia delle Camere, come se si volesse subito sottolineare che il rapporto con la maggioranza del Parlamento rimane inalterato, anche se le funzioni sono inevitabilmente ridotte. E quest’affermazione del proprio ruolo può incidere significativamente sulla possibilità di poter continuare a svolgere attività normativa ed in particolare sull’emanazione dei decreti legislativi.

Diverso è l’*incipit* delle altre direttive in cui la crisi di governo non insorge nella fase terminale della legislatura, ma per una crisi interna dei partiti che compongono la coalizione, ossia quando il rapporto di fiducia con le Camere è venuto meno. Si precisa che l’attività del governo dovrà assicurare la continuità dell’azione amministrativa, che si dovrà operare limitatamente agli atti urgenti e che comunque i singoli Dicasteri dovranno provvedere a comunicare alla Presidenza del Consiglio lo stato delle attività e delle iniziative in corso al fine di concluderle tempestivamente. I poteri che ne derivano sono quindi in parte ridotti rispetto alle direttive precedenti.

Ancor più minimale è il potere che il Presidente del Consiglio circoscrive per il proprio governo nel caso di crisi di governo conseguente al voto di sfiducia delle Camere che hanno in tal modo delegittimato l’operato del Governo. In questo caso si può fare riferimento alla direttiva Prodi del 2007, che ripropone in molte parti le direttive già adottate dai precedenti Presidenti del Consiglio dimissionari, ma indirizza molto restrittivamente i Ministri per quanto attiene tutta l’attività normativa. Si precisa infatti che “non saranno adottati

<sup>7</sup> Quelle a cui ho potuto accedere sono state adottate a partire dalla Presidenza Amato, con direttiva 10 marzo 2001 e poi successivamente risulta che siano state adottate da Berlusconi 11 febbraio 2006, Prodi 22 febbraio 2007, Monti 21 febbraio 2012, Letta 14 febbraio 2014, Renzi 7 dicembre 2016 ed infine Gentiloni 29 dicembre 2017. Risulta tuttavia un riferimento ad una direttiva adottata in occasione delle dimissioni del secondo governo Cossiga del 1980, in R. BIN- G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, 158. Nessun cenno tuttavia viene fatto in ordine al suo contenuto.

regolamenti governativi o ministeriali, salvo che la legge preveda termini per la loro emanazione (...) o quest'ultima sia richiesta come condizione di rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o di operatività delle pubbliche amministrazioni; saranno, comunque, approvati soltanto i regolamenti per i quali risulti già in stato avanzato il procedimento di adozione". La possibilità di emanare decreti legislativi è mantenuta, ma in quest'unico caso si precisa che "qualora sia intervenuto il previsto parere parlamentare, si provvederà *in coerenza con questo*" (corsivo dell'A). Così da rendere il parere delle Commissioni parlamentari competenti da meramente obbligatorio a vincolante<sup>8</sup>.

Per quanto attiene alla struttura queste direttive hanno un carattere abbastanza unitario. In genere, il Presidente del Consiglio individua gli obiettivi che il Governo intende perseguire in quel limitato periodo di tempo, gli atti che possono essere adottati, le eventuali nomine che possono essere fatte, le relazioni internazionali che devono essere mantenute e gestite<sup>9</sup>. Simili sono i richiami alle attività normative che possono e debbono essere svolte per rispettare scadenze europee o per l'emanazione di decreti legge e per i decreti legislativi.

E proprio il tema dei limiti all'adozione dei decreti legislativi in periodo di "ordinaria amministrazione" può consentire di comprendere in modo un po' più concreto quali siano i poteri che il Governo può esercitare nella fase finale della sua attività. Il lavoro svolto dal governo Gentiloni ed anche il dibattito che vi è stato in quest'ultimo periodo sull'opportunità o meno di definire una serie di deleghe ancora non concluse, costituisce un importante precedente per comprendere la prassi dei rapporti fra Parlamento e Governo, ma anche, forse, per rilevare gli eccessi di attivismo di alcuni Ministri.

### **3. I decreti legislativi adottati dal governo Gentiloni in "ordinaria amministrazione"**

Dopo lo scioglimento delle Camere e dopo l'emanazione della direttiva presidenziale del 27 dicembre 2017, il governo Gentiloni ha continuato ad adottare un numero significativo di decreti legislativi (ventisei), di cui undici che contenevano norme d'attuazione degli Statuti speciali, quattro d'attuazione di direttive europee che richiedevano pertanto una pronta emanazione anche al fine di evitare le conseguenti sanzioni o comunque l'applicazione automatica dei principi contenuti nella normativa europea ed infine ben dodici decreti legislativi in altri settori di varia competenza ministeriale, dall'emanazione del codice

<sup>8</sup> Su cui vedi *ultra* § 4.

<sup>9</sup> Anche il contenuto degli obiettivi è abbastanza simile nelle varie direttive ed in genere si fa riferimento ai "problemi di contenimento della spesa pubblica, dell'occupazione degli investimenti pubblici".

della protezione civile, al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali, al riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, all'introduzione di nuove incompatibilità per gli amministratori giudiziari e di prevenzione mafiosa. Un'attività normativa particolarmente intensa, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, che si è protratta fino al 21 maggio 2018, ossia a distanza di più di due mesi dalle elezioni, a causa delle note difficoltà di formazione del governo, tanto che il Presidente della Repubblica, nella propria dichiarazione del 5 maggio e nel pieno di una crisi che appariva irrisolvibile, ha ritenuto di dover precisare che “il governo presieduto dall'onorevole Gentiloni - che ringrazio per il lavoro che ha svolto e sta ulteriormente svolgendo in questa situazione anomala, con le forti limitazioni di un governo dimissionario - ha esaurito la sua funzione e non può ulteriormente essere prorogato in quanto espresso, nel Parlamento precedente, da una maggioranza parlamentare che non c'è più”.

Un governo quindi che si è trovato costretto o comunque si è considerato legittimato a continuare il proprio lavoro per il perdurare di una crisi che poteva apparire irrisolvibile e che dava spazio all'ipotesi di un nuovo ritorno alle urne. Questo ha consentito al Governo di emanare anche decreti legislativi con delega non ancora scaduta, indipendentemente dal fatto che vi fosse o meno un'effettiva urgenza di adottarli. Occorre comunque precisare che il concetto di “termine in scadenza” deve essere considerato abbastanza elastico, in quanto deve tener conto di tutta quell'attività preparatoria per l'emanazione dei decreti legislativi che non si limita certo ai soli pareri delle Commissioni parlamentari, ma che implica l'intervento delle Regioni, del sistema delle Conferenze, di tutti gli altri soggetti che in vario modo sono chiamati ad esprimere pareri obbligatori richiesti dalle leggi delega. Attività queste che il successivo governo non può svolgere in breve tempo *ex novo*.

Non vi sono dubbi in ordine al fatto che nel concetto di “affari correnti” sia anche compresa l'adozione di decreti legislativi, ma nella direttiva Gentiloni si precisa che si provvederà a dare attuazione alle “leggi di delegazione in particolare ove il rinvio alla prossima legislatura non consenta, anche in considerazione del tempo necessario al procedimento istruttorio per l'emanazione dei decreti legislativi delegati, di rispettare i termini della delega medesima”, così da legittimare in modo molto ampio l'attuazione di tutte le leggi delega in scadenza o meno.

In particolare la legge delega n. 103 del 2017, più nota come riforma Orlando, ha consentito al Governo di emanare una serie di decreti legislativi su cui si è aperto un ampio dibattito in dottrina<sup>10</sup> per l'ampiezza degli interventi

<sup>10</sup> Cfr. in particolare il numero speciale sulla riforma Orlando di *Archivio penale* 2018, fra cui anche E. CATELANI, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento delle Camere e prima della*

nella normativa del processo penale che mettevano in gioco scelte d'indirizzo politico sicuramente significative. Il dubbio, che pertanto si pone dinanzi a tale tipo d'attività normativa, riguarda appunto l'estensione dell'ordinaria amministrazione e se, in questi casi, il Ministro si sarebbe dovuto sentire limitato a proseguire nella propria attività specialmente dopo le elezioni.

#### **4. La riforma Orlando: anomalia della procedura d'adozione dei decreti legislativi attuativi**

La riforma Orlando, adottata con voto di fiducia (aspetto non marginale in questo contesto)<sup>11</sup>, contiene in sé un numero significativo di deleghe, che a loro volta possono essere disciplinate con un numero plurimo di decreti legislativi<sup>12</sup>. Occorre anche tener conto del fatto che la legge delega n. 103 del 2017 ha visto la sua approvazione nella parte finale della legislatura e quindi con la piena consapevolezza che i successivi decreti legislativi si sarebbero potuti emanare solo o prevalentemente nella fase successiva allo scioglimento delle Camere<sup>13</sup>.

Il primo decreto legislativo di attuazione della riforma (in tema di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni) è stato emanato il 29 dicembre 2017 n. 216, ossia in coincidenza con lo scioglimento anticipato delle Camere, nonché con l'emanazione della direttiva sui poteri del Governo in fase di *prorogatio*. Decreto che sembra aver rispettato in tutti i suoi aspetti i procedimenti previsti nei regolamenti parlamentari e nella legge delega, come risulta dal preambolo

*formazione di un nuovo governo fra prassi e direttive: il caso della legge delega n. 103 del 2017 e proprio dai risultati di tale ricerca traggono spunto anche questi rilievi più generali sul concetto di "ordinaria amministrazione".*

<sup>11</sup> Solleva dubbi di opportunità e forse anche di legittimità in ordine all'uso della questione di fiducia su disposizioni di delega G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in *Le deleghe legislative*, a cura di P. CARETTI- A. RUGGERI, Milano, 2003, 135.

<sup>12</sup> Vi è piena libertà del Governo sul numero di decreti legislativi da adottare e quindi sull'opportunità di accorpate in un unico decreto legislativo una pluralità di deleghe ovvero di distribuire il contenuto in più atti normativi, ma i settori su cui può intervenire il governo sono sostanzialmente sei e solo alcuni definitivamente disciplinati.

Risultano, infatti, essere stati emanati i seguenti decreti legislativi: d.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216 in materia d'intercettazioni; d.lgs. 6 febbraio 2018, n. 11 in materia di giudizi d'impugnazione nel processo penale; d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, in materia di riserva di codice nella materia penale; d. lgs. 10 aprile 2018 n. 36 in materia di procedibilità per alcuni reati; mentre risulta ancora in fase d'approvazione il decreto legislativo sulla riforma penitenziaria.

<sup>13</sup> Salvo il d. lgs. in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni che doveva essere adottato entro tre mesi a norma dell'art. 1, commi 82, 83 e 84, lettere a), b), c), d) ed e) e regolarmente approvato con d. lgs. 29 dicembre 2017 n. 216, le altre deleghe presupponevano il termine di un anno e quindi inevitabilmente prevedevano un intervento del governo successivo alla fine naturale della legislatura che in ogni caso si sarebbe dovuta chiudere entro il 15 marzo 2018, ossia a cinque anni esatti dal giorno della prima riunione delle Camere.

del decreto legislativo<sup>14</sup>. In realtà analizzando i lavori delle Commissioni risulta che l'ultimo giorno in cui la Commissione giustizia del Senato ha posto all'ordine del giorno lo schema del decreto (23 dicembre 2017) il Presidente ha preso atto dell'assenza del numero legale e quindi ha deciso di rinviare ad altra seduta<sup>15</sup>, che poi non c'è stata, perché il decreto è stato in ogni caso emanato dal Governo. D'altra parte il termine indicato dalla legge di delega era in fase di scadenza<sup>16</sup>, non vi era la possibilità di ulteriori riunioni della Commissione e il ritardo nella formulazione del parere era probabilmente connesso ad un disinteresse della Commissione giustizia sull'oggetto del decreto legislativo, dimostrata dalla perdurante assenza del numero legale.

Tutti gli altri decreti sono stati invece adottati in regime di *prorogatio* o dopo le elezioni in assenza di un nuovo Governo, ponendo così, da un punto di vista procedurale, dubbi formali e problemi di carattere politico/costituzionale. In particolare le regole di procedura impongono il rispetto dei vincoli della legge delega, ossia che siano stati dati i pareri delle Commissioni parlamentari competenti e che i termini, a loro volta, siano stati ottemperati. È quindi necessario che siano sussistenti le condizioni strutturali ed organizzative che consentano alle Commissioni di esprimere il proprio parere o i propri rilievi.

Se alla fine della legislatura le Commissioni parlamentari possono continuare ad operare per approvare decreti legge ed esprimere i pareri sugli atti

<sup>14</sup> Si legge infatti: “Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 18 dicembre 2017; Acquisiti i pareri definitivi delle competenti Commissioni parlamentari, ai sensi dell'articolo 1 comma 83 della legge 23 giugno 2017, n. 103”.

<sup>15</sup> Nel resoconto pubblicato si legge “Il Presidente prende atto che, anche oggi, la Commissione non è in numero legale per l'esame in sede consultiva dell'Atto del Governo in titolo e, apprezzate le circostanze, decide di togliere la seduta”.

<sup>16</sup> Era stata inserita nella legge quella che normalmente viene chiamata “clausola liberatoria espressa”, ossia si consente al Governo di adottare comunque l'atto prescindendo dal parere. Più precisamente, da un punto di vista temporale, la delega era limitata a tre mesi che scadevano il 3 di novembre. Il Consiglio dei ministri il 2 novembre aveva inviato lo schema alle Camere, potendo quindi utilizzare l'ulteriore periodo di sessanta giorni previsto dalla legge di delega “qualora tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti la scadenza del termine di delega, o successivamente” termine che quindi scadeva definitivamente nel pieno periodo natalizio con Camere sciolte.

In questa legge di delega, come ormai spesso avviene, è stata formalmente recepita la prassi di dare la possibilità al Parlamento di intervenire sullo schema, creando le condizioni per consentire al Parlamento di formulare pareri, osservazioni e rilievi (cfr. per la prassi sul tema N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 1016-1020), prevedendo legislativamente sessanta giorni per il Parlamento per svolgere la sua funzione (parla di “proroga automatica del termine” E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, 58).

Il *dies a quo* per il computo del termine era individuato dalla legge di delega nella data di trasmissione dello schema alle Camere, mentre quando non si fa menzione nella legge di delega si deve far riferimento alla normativa regolamentare e quindi alla data di trasmissione dello schema alla Commissione ex art. 96-ter comma 5 che, a sua volta, rinvia all'art. 143 c. 4 reg. Camera.

del governo (decreti legislativi e regolamenti governativi), diversa è la situazione all'inizio della legislatura perché, fino a quando non è stato nominato un governo, ossia non si è definita la maggioranza parlamentare (che ha come riflesso anche l'individuazione dei gruppi che formano la minoranza), le Commissioni permanenti non possono essere formate<sup>17</sup>.

Da un punto di vista procedurale non è sufficiente che lo schema del decreto legislativo sia inviato al Parlamento, ma è necessario anche che vi sia un organo che possa esercitare tale funzione consultiva. Occorre pertanto che siano istituite Commissioni speciali per gli atti di governo, previste, come si è detto, dagli artt. 22, co. 2, Reg. Camera e 24 Reg. Senato ed a cui sono affidate le competenze di ogni altra commissione in sede consultiva. Commissioni formate da un numero significativo, ma sempre ristretto di componenti (quaranta alla Camera e trentadue al Senato), che sommano in sé, sia la funzione di controllo affidata alla Commissione bilancio sugli aspetti di copertura finanziaria o, meglio in questo caso, di assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica<sup>18</sup>, sia funzioni di consulenza, controllo, co-legislazione sul merito affidate normalmente (dalle norme dei regolamenti parlamentari<sup>19</sup>) alla Commissione competente per materia che deve esprimere il parere tenendo conto dei rilievi mossi da tutte le Commissioni variamente interessate ed interpellate. Un'attività quindi significativa, ma svolta dalla Commissione generalista e quindi non specializzata sicuramente sul settore giustizia, come sarebbe necessario per l'attuazione della riforma Orlando.

Se, quindi, analizziamo i decreti legislativi adottati dopo il 29 dicembre 2017, ossia dopo lo scioglimento delle Camere, si può fare un discorso unitario per quanto attiene sia il d. lgs. 6 febbraio 2018 n. 11, in tema di giudizi d'impugnazione, sia il d. lgs. 1 marzo 2018 n. 21 in tema di riserva di codice penale.

<sup>17</sup> Meglio sarebbe dire che non vi è la prassi di formare le Commissioni permanenti prima della formazione del governo anche se nulla osterebbe da un punto di vista formale, se non la prassi parlamentare di affidare poi la Presidenza delle Commissioni permanenti a rappresentanti dei gruppi di maggioranza e la Presidenza delle Commissioni parlamentari di controllo alle forze di minoranza (come ad esempio la Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi).

<sup>18</sup> Il controllo sui profili di carattere finanziario risulta sicuramente essenziale anche perché strettamente connesso all'obbligo del governo, introdotto dalla l. n. 208 del 1999, di allegare la relazione tecnico-finanziaria agli schemi di decreto legislativo. Questo imporrebbe che all'interno della Commissione speciale vi siano quelle competenze tecniche per valutare il rispetto dei vincoli di bilancio.

<sup>19</sup> Le norme dei regolamenti parlamentari che regolano il procedimento per la formazione dei pareri sugli atti del governo sono l'art. 96-ter reg. Camera e art. 139-bis reg. Senato che hanno sicuramente incentivato l'intervento di co-legislazione e co-determinazione delle Commissioni parlamentari. In particolare l'art. 96-ter ha introdotto un procedimento particolarmente dettagliato per la formazione di tali pareri con l'intervento di una pluralità di Commissioni variamente interessate al contenuto del decreto legislativo: la Commissione di bilancio, qualora il decreto implichi entrate o spese (ma anche quando occorre verificare che non vi siano tali implicazioni economiche), la Commissione competente per materia (con la possibilità che altre commissioni presentino a loro volta rilievi sul contenuto dello schema) ed ancora il Comitato per la legislazione.

Si tratta di decreti che si collocano in quella fase intermedia, di cui si è detto, in cui il Governo si è autolegittimato, in virtù della direttiva Gentiloni, a dare attuazione alle leggi delega in base alla valutazione che il rinvio alla legislatura successiva “non consenta, anche in considerazione del tempo necessario al procedimento istruttorio per l’emanazione dei decreti legislativi delegati, di rispettare i termini della delega medesima”. In questa fase intermedia le Commissioni di Camera e Senato hanno continuato ad operare pienamente e ad esprimere pareri sugli atti del governo fino al giorno dell’inizio della nuova legislatura (23 marzo 2018). In realtà gli schemi di entrambi i decreti non sono dovuti passare al vaglio delle Commissioni nel periodo della *prorogatio*, perché avevano ricevuto parere favorevole con semplici osservazioni già nel novembre del precedente anno. I pareri possono essere contrari, favorevoli, favorevoli con condizioni e/o con osservazioni<sup>20</sup>. Solo quando il parere è contrario o sottoposto a condizione determina un nuovo intervento del Parlamento, altrimenti il Governo nella stesura finale del decreto sarà libero di tener conto delle osservazioni della Commissione, senza tuttavia dover ulteriormente sollecitare un intervento parlamentare. La legge delega, d’altra parte, prevede espressamente che “il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione” e questo significa che le mere osservazioni non possano essere considerate sufficienti per una nuova trasmissione del testo<sup>21</sup>.

La formale regolarità procedurale non fa peraltro venir meno quei dubbi che vengono sollevati in ordine all’opportunità politica dell’emanazione di tali decreti. Il Parlamento non ha, nel caso di specie, sfiduciato il Governo, ma non è più in grado di far valere né la responsabilità governativa, né quella ministeriale, quindi un Parlamento a cui sono state ridotte “le armi” del controllo, della co-legislazione e sicuramente di un indirizzo politico congiunto. D’altra

<sup>20</sup> E ancora, più precisamente, parere favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate o il parere può assumere la formula del “nulla osta all’ulteriore corso del progetto” (previsto dall’art 73 c. 3 Reg. Camera) che è parificabile al parere favorevole. Cfr. più dettagliatamente sul punto E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 53 ss.

<sup>21</sup> Diversa è invece la situazione quando il parere è favorevole con condizioni, perché in questo caso il Governo non solo deve rinviare lo schema alla Commissione per l’esame finale, ma nel momento in cui si discosta dalle indicazioni parlamentari, in genere motiva le ragioni che lo inducono a non tener conto di esse. Sul problema dell’obbligo della motivazione nella decisione finale del governo, in realtà, vi è stato in passato incertezza, in quanto gli atti di governo sono liberi nel fine e quindi non necessariamente soggetti a motivazione (in base alle teorie che trovano origine negli studi di E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Torino, 1961). Così poi si è espressa la Corte cost., n. 156 del 1985 dove si afferma che il Governo deve preventivamente richiedere il parere della commissione parlamentare, ma se questo non può essere considerato vincolante, “il solo fatto che il legislatore delegato non abbia dato motivazione della ragione per cui se ne è discostato, non può costituire motivo di incostituzionalità”.

parte questo potere era stato esercitato sui due schemi di decreto legislativo richiamati ed era stato espresso un giudizio sostanzialmente positivo sui provvedimenti stessi. Responsabilità che tuttavia permane in capo al Governo nei confronti dell'elettorato e quindi in misura sicuramente maggiore rispetto a quanto opera nei confronti dei rappresentanti. E la percezione di tale responsabilità si desume anche dalla decisione di dare attuazione solo ad una parte della riforma Orlando, ossia a quella che non implicava l'intervento su argomenti "sensibili" per l'elettorato. Si è intervenuti su temi quali quello dei giudizi d'impugnazione e su quello della riserva di codice, politicamente non problematici, "difficilmente strumentalizzabili in campagna elettorale"<sup>22</sup>. Non si è invece intervenuti sulla riforma dell'ordinamento penitenziario su cui è continuata la discussione nelle Commissioni parlamentari, ma non si è giunti a nessun provvedimento definitivo.

In particolare il d. lgs. n. 21/2018 pare contenere norme di valore giuridico assai contenuto<sup>23</sup>, da un punto di vista dell'efficacia innovativa sul sistema delle fonti in materia penale. Un decreto che, per volontà della legge di delega doveva dare "attuazione, sia pure tendenziale, al principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena", ossia una "riserva" contenuta in una legge ordinaria di per sé priva di valore vincolante, in quanto derogabile da norma di pari grado successiva. E' noto come nel nostro ordinamento non vi sia quell'istituto della legge organica, prevista in altri ordinamenti e dove determina un ottimo effetto giuridico nell'assetto delle fonti<sup>24</sup>, né che si possa parlare di un sistema di leggi atipiche o rinforzate in materia penale. Pertanto non si comprendono le conseguenze che tali norme possano determinare nell'ordinamento, se non affidare alla discrezionalità del legislatore la valutazione della semplice opportunità di seguire l'indirizzo formale previsto dal decreto legislativo. Ancor di più pare emergere la mera discrezionalità del legislatore ove si fa riferimento ad una riserva di codice penale in via "tendenziale". Da un punto di vista costituzionale il concetto di "riserva di codice" ha un suo significato giuridico solo se è inserito in una norma di

<sup>22</sup> Così M. PAPA, *Dal codice penale "scheumorfico" alle playlist. Considerazioni inattuali sul principio della riserva di codice*, in *penalecontemporaneo.it*, critico sia sull'uso del potere di delega in periodo di *prorogatio* ed ancor più critico sui risultati raggiunti con la riforma ed in particolare con il d. lgs. n. 21 del 2018.

<sup>23</sup> Non mi riferisco certo ai profili penalistici su cui non sono competente, ma sugli aspetti che hanno riflessi sull'assetto delle fonti, tema invece tipicamente affidato ai costituzionalisti.

<sup>24</sup> Si pensi a quanto previsto nella costituzione spagnola, francese e belga e su cui cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche: profili comparatistici*, Padova, 1990; J. F. CHOFRE, *Significado y función de las leyes orgánicas*, Madrid, 1994, 124; S. BOCCALATTE, G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2009;

grado maggiore, altrimenti è una delle tante affermazioni ricorrenti nella legislazione di “disciplina organica” della materia che dovrebbe essere abrogata solo da normativa espressa, ma che, come noto, viene modificata da norma successiva indipendentemente dalla consapevolezza dell’abrogazione (un esempio per tutti è il valore che la stessa Corte costituzionale ha attribuito alle norme della legge n. 400 del 1988, peraltro d’attuazione della Costituzione). Ma se poi tale vincolo è addirittura “tendenziale”, questo significa attribuire piena libertà al legislatore<sup>25</sup>.

In definitiva i decreti legislativi nn. 11 e 21 del 2018 sono stati adottati nel rispetto dei vincoli formali stabiliti dalla legge, entro i limiti dei poteri di un Governo in regime di *prorogatio* delle Camere, ma non dimissionario, né sfiduciato, mettendo in gioco non più una responsabilità nei confronti del Parlamento, ma direttamente verso l’elettorato.

Situazione diversa è quella che emerge in riferimento al d. lgs. 10 aprile 2018 n. 36 sul regime di procedibilità di alcuni reati, sul cui schema erano intervenute le Commissioni giustizia di Camera e Senato con “parere non ostativo con condizioni ed osservazioni” nel periodo finale della piena operatività del Parlamento<sup>26</sup>. Il Governo poi aveva provveduto a rinviare lo schema del decreto il 20 febbraio 2018, su cui le Commissioni sarebbero potute intervenire per il parere definitivo entro i successivi venti giorni. Solo la Commissione giustizia del Senato è intervenuta in data 7 marzo, pochi giorni prima della scadenza del termine per il riesame (12 marzo), ma, ed è questo l’aspetto più rilevante, dopo il risultato elettorale, quando cioè la Commissione poteva continuare ad operare perché non era ancora iniziata la XVIII legislatura, con una rappresentatività che non trovava più il proprio fondamento nella volontà popolare. Vi era pertanto una discrasia profonda fra rappresentanti e rappresentati che emerge anche nella discussione in Commissione<sup>27</sup>.

Il quadro dei poteri e dei rapporti fra gli organi era completamente saltato. La Commissione parlamentare, pur dando parere favorevole all’approvazione del decreto, non rispecchiava più l’effettiva rappresentanza dei cittadini, l’altro

<sup>25</sup> Sul contenuto del decreto cfr. *amplius* M. PAPA, *Dal codice penale “scheumorfico” alle playlist*, cit., 134 ss.

<sup>26</sup> In particolare la Commissione giustizia della Camera aveva espresso parere non ostativo con condizioni il 6 dicembre 2017 e quella del Senato parere non ostativo con condizioni ed osservazioni il 20 dicembre. Il governo aveva poi presentato il nuovo schema di decreto il 20 febbraio 2018, e le Commissioni avevano venti giorni di tempo per analizzare nuovamente l’atto. Solo la Commissione del Senato è intervenuta in data 7 marzo, pochi giorni prima della scadenza del termine per il riesame (12 marzo), ma, ed è questo l’aspetto più rilevante, dopo il risultato elettorale.

<sup>27</sup> I rappresentanti della Lega e del Movimento cinque stelle hanno messo in evidenza l’inopportunità “da un punto di vista politico” dell’adozione di un atto normativo da parte di un governo che, a quel punto, non trovava più legittimazione politica.

ramo del Parlamento che invece non interveniva ed infine un Governo, in attività per i soli “affari correnti”, che, nonostante tutto, prendeva atto della carenza d’intervento della Camera dei deputati<sup>28</sup> ed adottava l’atto.

Vi erano varie ragioni di correttezza istituzionale che dovevano indurre il Governo a non procedere oltre: entrambe le Camere avevano espresso parere non ostativo con condizioni e quando il Governo non ritiene di dare seguito ad esse deve rinviare il testo dello schema per la definitiva valutazione; una Camera non aveva espresso il proprio parere definitivo e non vi erano ragioni per non attendere l’ulteriore pronuncia. D’altra parte, anche se i termini prescritti erano già esauriti, come si legge nel decreto legislativo, è noto che vengano normalmente considerati termini ordinatori e non perentori. Pertanto, dato che non vi erano vincoli temporali derivanti dalla legge di delega, visto che la delega scadeva ad agosto, la prassi doveva indurre il Governo ad attendere il parere delle Commissioni, specialmente in una fase così delicata come quella in cui il Governo non aveva più alcun tipo di legittimazione. Non vi era stato un voto di sfiducia originario del Parlamento, ma, in quella fase, la sfiducia proveniva dal voto degli elettori. Inoltre, ricordiamo ancora, la legge delega era stata approvata con il voto di fiducia, forzando così la volontà parlamentare, sottraendo al legislatore la discrezionalità di apporre i propri emendamenti sia di maggioranza che di opposizione e, quindi, si era in presenza di una legge delega fortemente espressione dell’indirizzo politico di maggioranza.

Occorre cercare di traslare queste situazioni di fatto con i principi generali disciplinati e desumibili dalla Costituzione. I rapporti fra gli organi costituzionali non possono essere disciplinati nella loro interezza in norme costituzionali<sup>29</sup>, ma sono frutto anche di prassi, di convenzioni e di principi costituzionali. La forma di governo parlamentare che è alla base del nostro ordinamento impone inevitabilmente di rispettare il rapporto di fiducia fra Governo e Parlamento quando tali organi sono nel pieno delle loro funzioni o comunque fino a quando non sia possibile determinare la volontà dei rappresentati<sup>30</sup>. Se,

<sup>28</sup> Si dice nel preambolo: “Considerato che le competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica non hanno espresso il parere nei termini prescritti, ad eccezione della 2ª commissione del Senato della Repubblica”.

<sup>29</sup> Ovvero in norme di diretta attuazione della Costituzione come può essere il contenuto della legge n. 400/1988.

<sup>30</sup> Ad esempio, nella fase di vigenza della Costituzione provvisoria, fino a quando le forze politiche non potevano determinare il proprio peso politico hanno operato in un regime di piena parità (c.d. esarchia”), ma nel momento in cui, con l’elezione dell’Assemblea costituente questa determinazione è stata possibile anche il governo è stato poi rappresentativo della volontà degli elettori. Questo si traduce, all’interno delle vicende parlamentari che, fino a quando non vi sia stato un voto di sfiducia o comunque le forze della maggioranza parlamentare mantengono la propria stabilità interna, il rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo si può presumere sussistente, anche in regime di *prorogatio* delle Camere, ma, quando questa presunzione non risulti più confermata dalle elezioni, il rapporto fra

quindi, la fiducia è lo strumento attraverso cui si può far valere la responsabilità governativa e ministeriale<sup>31</sup>, nel momento in cui non vi sono più strumenti giuridici del Parlamento per far valere tale responsabilità, i rapporti fra questi due organi costituzionali si trovano in una situazione di stallo. Tutto ciò non significa che non sia più possibile far valere la responsabilità del governo, in quanto il rapporto di fiducia e la relativa responsabilità si trasferiscono nei confronti degli elettori nella fase immediatamente antecedente le elezioni, cosicché attraverso l'espressione del voto anche l'ultima fase di attività del governo potrà essere oggetto di valutazione.

Se si ritiene che sia possibile desumere dalla forma di governo parlamentare un valore normativo<sup>32</sup>, si può anche desumere che vi siano delle conseguenze sui poteri del governo che derivano direttamente dal risultato elettorale e che vincolano anche quel Presidente del consiglio. Qualora il Governo, non sfiduciato originariamente dal Parlamento, sia invece sfiduciato dagli elettori, deve desumere le relative conseguenze sui suoi poteri, che si riducono alla semplice direzione della pubblica amministrazione e non più alla compartecipazione alla funzione legislativa.

I poteri che rientrano nella “ordinaria amministrazione” si riducono quindi dopo le elezioni perché quello stesso Governo, originariamente non sfiduciato dal Parlamento, è stato poi delegittimato dagli elettori, comprimendone di conseguenza la relativa attività.

Questo limite è stato percepito dal Governo, tanto che la riforma dell'ordinamento penitenziario che, più di ogni altra, metteva in gioco l'indirizzo politico del governo è stata giustamente procrastinata. La discussione è andata avanti all'interno delle Commissioni giustizia di Camera e Senato prima delle elezioni ed è continuata nei lavori della Commissione speciale del Senato, ma giustamente il Governo si è poi astenuto dal proseguire nel suo intento riformatore. Questo ragionamento implica una nozione che potremmo definire pervasiva della forma di governo in tutti i momenti della vita e dell'attività degli organi costituzionali e che quindi non riconosce zone d'ombra.

questi due organi di fatto non sussiste più. Questo è confermato dal discorso del Presidente Mattarella sull'esaurimento del ruolo del governo Gentiloni a cui si faceva riferimento nel testo.

<sup>31</sup> Nelle direttive Prodi e Monti richiamate nel § 4 non si parla di crisi di governo ma di crisi ministeriale, come se si volesse mettere in evidenza che il rapporto di fiducia non riguarda solo e tanto il Presidente ma tutti i ministri ed anzi la responsabilità ministeriale disciplinata dall'art. 95 Cost. si salda con la volontà del Parlamento che si esprime in particolare attraverso il voto di fiducia.

<sup>32</sup> Sul carattere normativo dell'indirizzo politico cfr. P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 223 ss.; ID., *Intervento al dibattito su La crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rass. Parlam.*, 1960, 836; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Torino, 1961; ID., *Ruolo dell'Esecutivo e sviluppi della forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 53 ss.

Tuttavia, tale lettura della forma di governo non risponde a quella che viene data in genere ai poteri del Presidente del Consiglio ed in particolare al modo di operare delle fonti del diritto. Viene riconosciuto infatti un margine d'apprrezzamento del Capo del governo nell'esercizio dei propri poteri, cosicché fino a quando non viene nominato un nuovo Presidente del Consiglio la valutazione di ciò che può essere fatto o meno è lasciato al suo libero apprezzamento, alla correttezza costituzionale e quindi ad una valutazione di carattere politico.

Quindi se non si ritiene che vi siano dei vincoli giuridici in capo al governo che derivano dai principi costituzionali sulla forma di governo ed ancora la Corte non pare si sia espressa in questi termini (anche se, come si è cercato di dimostrare, vi sarebbe lo spazio per una tale interpretazione delle norme costituzionali), da un punto di vista strettamente giuridico, non si può affermare che il decreto legislativo che abbia rispettato i limiti di tempo, dei principi e dei criteri direttivi, nonché gli ulteriori limiti procedurali fissati dalla legge delega sia illegittimo, ma sicuramente è inopportuno e contrastante con i principi di leale cooperazione fra Parlamento e Governo nell'esercizio della funzione legislativa. In altre parole, non vi erano limiti formali alla non adozione del decreto legislativo sull'ordinamento penitenziario, dato che le Commissioni competenti avevano già espresso i loro pareri favorevoli condizionati ed il Governo, a sua volta, aveva inviato nuovamente alle Camere lo schema del decreto riformato ed il termine per i pareri definitivi era decorso. Tuttavia, la decisione della Commissione speciale della Camera di non mettere all'ordine del giorno lo schema di tale decreto, il fatto che i limiti temporali previsti nella legge delega consentivano di attendere il parere della Camera (anche alla luce di quanto previsto nell'art. 143 co. 4 Reg. Camera), nonché l'assenza di un indirizzo politico uniforme fra Governo e la maggioranza del Parlamento, in quella fase successiva alle elezioni, hanno giustamente indotto a non proseguire nell'emanazione del provvedimento.

## **5. Conclusioni**

L'analisi che è stata fatta consente ora di dedurre alcune osservazioni conclusive sul concetto di "ordinaria amministrazione" o di "affari correnti", in particolare tenendo conto: del procedimento d'approvazione dei decreti legislativi attuativi della riforma Orlando, dell'insieme di poteri esercitati dal governo Gentiloni negli ultimi cinque mesi di vita, ma, in particolare, della sua evoluzione in questi settant'anni di storia costituzionale nei vari momenti istituzionali.

Innanzitutto occorre ribadire che non possono essere pienamente assimilati i poteri del governo in attesa di fiducia, da quelli del governo dimissionario e, a sua volta, è necessario distinguere le varie motivazioni che hanno determinato

la crisi di governo o più semplicemente la fine della legislatura ed ancora separare la fase successiva alle elezioni prima della nomina di un nuovo governo<sup>33</sup>.

Il periodo di tempo ristretto in cui il Governo è in attesa di fiducia non consente presumibilmente l'intervento con decreti legislativi o con regolamenti, anche se teoricamente niente può essere escluso. Viceversa più volte si è ricorsi all'uso dei decreti legge per la disciplina organizzativa degli stessi ministeri, per consentire accorpamenti o, più spesso “spacchettamenti”<sup>34</sup>. Un uso forse improprio dello strumento del decreto legge che dovrebbe essere condizionato da quei requisiti straordinari di necessità ed urgenza che la Costituzione impone. La storia insegna che l'uso dei decreti legge era giustificata invece dalla necessità politica di garantire un maggior numero di dicasteri alle varie forze politiche coalizzate. D'altra parte la successiva conversione in legge da parte delle Camere ed il voto di fiducia svolge una funzione sanatoria di ogni intervento improprio del governo in attesa di fiducia. Ed ancora, la sua forza è basata sul precedente accordo dei partiti risultante dalle consultazioni con il Presidente della Repubblica e sulla forte aspettativa della pienezza dei poteri dopo il voto favorevole delle Camere.

Diverso e molto più lungo nel tempo è il periodo in cui il Governo deve operare alla fine della legislatura o comunque dopo una crisi di governo, che rende il concetto dell'ordinaria amministrazione molto più “scivoloso”.

Se, in via generale, si afferma che il governo non dovrebbe porre in essere tutte le attività che implicano scelte che attengono all'indirizzo politico, in realtà questo non sempre può avvenire per quanto attiene tutta l'attività connessa agli affari europei e di carattere internazionale. Gli impegni europei non possono certo seguire le vicende interne del governo dei singoli Stati. Nulla esclude pertanto che all'interno delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione non debbano essere assunte decisioni anche di particolare rilevanza che influiscono su scelte d'indirizzo politico dello Stato. Decisioni che devono essere in ogni caso votate dal Presidente del Consiglio o dai Ministri competenti, indipendentemente dal fatto che siano o meno dimissionari. Altrettanto vale in occasione della partecipazione dei nostri rappresentanti ad incontri di Organismi internazionali (ONU, NATO, OSCE, OCSE, Consiglio d'Europa, Fondo monetario internazionale e così via) che implicano decisioni

<sup>33</sup> Cfr. quanto si è cercato di mettere in evidenza nel precedente paragrafo, dove si è meglio spiegato che il voto elettorale può essere parificato ad una vera e propria sfiducia nei confronti di quel governo e da cui si devono desumere le conseguenti limitazioni.

<sup>34</sup> Si fa riferimento ad esempio al decreto legge 18 maggio 2006 n. 181 adottato dal Governo Prodi il lo stesso giorno della sua nomina al fine di aumentare il numero dei ministeri da quattordici (come previsto dal d. lgs. n. 300/99 già riformato dal precedente Governo Berlusconi) a diciotto, fra l'altro mettendo in discussione un aspetto significativo della c.d. riforma Bassanini opera del governo Prodi I. Sul punto ero intervenuta criticamente in passato in E. CATELANI, *Struttura del governo: l'organizzazione dei ministeri*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli, 2009, 489 ss.

rilevanti per l'indirizzo politico. In queste ipotesi il limite dell'ordinaria amministrazione rappresenta un vincolo non solo eccessivo, ma che potrebbe creare conseguenze ben peggiori per gli interessi dell'Italia. D'altra parte a livello internazionale nessuno Stato può far valere problematiche organizzative interne per giustificare il mancato adempimento agli obblighi internazionali.

Peraltro, le varie direttive dei Presidenti del Consiglio adottate contemporaneamente alle dimissioni o allo scioglimento delle Camere<sup>35</sup>, fanno per lo più riferimento ai poteri esercitabili dai Ministri nei confronti degli impegni internazionali e dell'Unione europea<sup>36</sup> ed ancor più esplicita ed apodittica è la direttiva Gentiloni del 2017 dove si precisa che il Governo dovrà "assicurare la prosecuzione dell'attività europea ed internazionale" e che "si potrà procedere, altresì all'adozione delle iniziative legislative necessarie all'attuazione degli impegni europei e internazionali", confermando che l'attività europea ed internazionale è connaturale ai poteri propri anche del Governo in "ordinaria amministrazione".

Un ultimo profilo da segnalare è il rapporto con le Regioni e con il sistema delle Conferenze che, come si dice nelle direttive, deve essere mantenuto. Cioché è normale che le relative riunioni abbiano continuato a svolgersi regolarmente, anche per le varie competenze amministrative affidate a tali organismi. Nell'ultima fase di questa legislatura il rapporto con le Regioni è stato tuttavia, molto intenso, con l'adozione di una serie di atti che hanno sicuramente messo in gioco l'indirizzo politico del governo. Si è fatto prima riferimento a ben undici decreti legislativi contenenti norme d'attuazione degli Statuti speciali su tematiche molto diverse, dall'istruzione agli aspetti finanziari alla pianificazione urbanistica. Decreti adottati contemporaneamente allo scioglimento delle Camere, e quindi frutto di accordi con le Regioni conclusi in fase di pienezza dei poteri, ma la loro emanazione è proseguita anche nel periodo successivo alle elezioni, che poteva essere evitata sulla base delle stesse ragioni addotte con riguardo ai decreti legislativi della riforma Orlando. Ma l'attività, che pare davvero andare oltre la competenza governativa, attiene alla firma di tre accordi con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna del 28 febbraio 2018 per il riconoscimento di un'autonomia differenziata. Si tratta di accordi che nella XVII legislatura non potevano produrre alcun effetto giuridico, dato che il procedimento costituzionale per il riconoscimento dell'autonomia

<sup>35</sup> Cfr. § 2.

<sup>36</sup> Si dice, con una formulazione ricorrente, "potranno regolarmente svolgersi le riunioni già programmate per commissioni a livello tecnico o preparatorie di riunioni obbligatorie (nelle quali sarà garantita la partecipazione italiana, anche a livello governativo) previste in sede ONU, UE, NATO, OCSE, OSCE, INCE, di consiglio europeo e di G7 E G 20" ed ancora si dice con riguardo all'UE che potrà essere svolta l'attività normativa "richiesta come condizione di rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea".

differenziata impone l’approvazione di una legge con la maggioranza assoluta del Parlamento (art. 116 ult.c.), il cui procedimento non poteva certo essere attivato. In ogni caso essere giunti alla firma dell’accordo a Camere sciolte ha significato da parte del Governo di aver svolto un’attività di propaganda politica (più che d’indirizzo politico)<sup>37</sup>.

In definitiva, in questi settant’anni vi è stato da parte del Governo un uso particolarmente “disinvolto” dei poteri di “ordinaria amministrazione”, talvolta perché imposti dai rapporti con la pluralità di ordinamenti, talaltra per il convincimento che sul proprio operato fosse mantenuto un rapporto di diretta responsabilità verso gli elettori. Le direttive presidenziali hanno rappresentato un limite d’intervento, ma anche una legittimazione dei poteri, confermando ancora una volta che la disciplina costituzionale, estremamente laconica in questa materia, lascia ampio spazio a convenzioni che si evolvono molto velocemente.

<sup>37</sup> Su tale profilo cfr. *amplius* E. CATELANI, *Riparte il procedimento per il riconoscimento dell’autonomia differenziata di alcune regioni: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione di diritti*, in questo numero della *Rivista*, fasc. 2, 2018.