

L'USO DEI DPCM NELLA PIÙ RECENTE PRASSI DEI GOVERNI DI COALIZIONE*

MARIA ANTONELLA GLIATTA **

Sommario

1. Il “fattore tempo” nei processi di attuazione normativa. – 2. L'ipotesi dell'esistenza di un diretto collegamento fra l'uso della fonte secondaria *non* regolamentare e le trasformazioni della collegialità governativa nei modelli di governo di coalizione. – 3. Analisi della prassi nell'adozione dei dPCM: criteri e finalità della ricerca. – 3.1. Tipologia, natura e qualificazione. – 3.2. Aspetti procedurali: iniziativa e proposta, concerti, deliberazione collegiale. – 4. *Segue*: i pareri del Comitato per la legislazione sull'uso dei dPCM.

Abstract

The most recent practice of adoption of the dPCM shows the transformations that have affected the Government during the Republican legislatures. The ways and forms of use of the dPCM show a functioning of the Government in relations between Ministers and between them and the Prime Minister who depart from the collegial model as described in art. 95 of the Constitution.

The practice of adopting presidential decrees reveals a use, on the one hand, not strictly monochromatic or presidentialist, of the source, on the other, a use attributable to a model that we could define as non-collegial cooperation between the Ministers and between them and the President of the Council which opens to more than one reflection.

Suggerimento di citazione

M.A. GLIATTA, *L'uso dei dPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Tempo e mutamento nel sistema delle fonti”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 1° ottobre 2021.

** Ricercatrice di Diritto costituzionale dell'Università degli Studi del Molise.

Contatto: maria.gliatta@unimol.it

1. Il “fattore tempo” nei processi di attuazione normativa

La crisi della potestà regolamentare del Governo ha cause ed assume forme non semplici da ricostruire. Le difficoltà sono di certo riconducibili alla complessità del fenomeno spesso denominato come “fuga dal regolamento”. Come ampiamente indagato dalla dottrina, esso si sostanzia, infatti, in molteplici e differenti figure di deroga, più o meno ampie, alla disciplina procedimentale prevista nell’art. 17 della l. n. 400 del 1988. L’allontanamento dalla disciplina ha, di volta in volta, coinciso con fattispecie diverse, in una generale tendenza all’aggiramento delle forme previste per l’esercizio del potere regolamentare – innanzitutto la deliberazione del Consiglio dei Ministri – e dei vincoli di cui all’art. 17 (parere del Consiglio di Stato, pubblicazione in Gazzetta Ufficiale)¹. Nella tendenza alla affermazione delle fonti governative sub-regolamentari (decreti ministeriali e dPCM), in uno spazio normativo naturalmente destinato ai regolamenti di cui all’art. 17, si coglie un profilo – tra gli altri – della più ampia crisi della legge del 1988 denunciata dalla dottrina in più di una occasione² e che ha suggerito a volte anche la via di una sua costituzionalizzazione³. Delegificazioni atipiche⁴, rilegificazioni, decreti aventi natura non regolamentare⁵, circolari⁶ ed uso incrementale dei dPCM, sono alcune delle figure di deroga alla

¹ U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro*, I, Milano, 1991, 277 e ss.; più di recente, N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3 del 2017.

² Sulla fragilità della legge n. 400 del 1988, G. TARLI BARBIERI, *Regolamenti governativi e ministeriali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Milano, 2008, 332, e più recentemente ID., *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. CARETTI - E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2009, Torino, 2010, 9 ss.

Di recente, e tra i molti, *Dimensioni ed effettività del potere regolamentare. A trent’anni dalla legge n. 400 del 1988* (a cura di) A. LUCARELLI, M. DELLA MORTE, in *Federalismi.it*, numero speciale 2 del 2017.

³ Sulle ragioni di una possibile costituzionalizzazione della legge n. 400 del 1988, M. DELLA MORTE, *Il potere regolamentare tra sistematica ed effettività: tendenze e prospettive*, in *Federalismi.it*, numero speciale 2 del 2017, spec. 5 e ss.

⁴ V. COCOZZA, *La delegificazione, Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, 2005; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, 1996; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995; E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, 1999; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001; G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d’urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3 del 2011.

⁵ V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3 del 2011; F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali «non aventi natura regolamentare»*, in *Quad. Cost.*, 2003; M. GIANNELLI, *I decreti di “natura non regolamentare”. Un’analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2 del 2019.

⁶ Si pensi al problematico utilizzo delle circolari in materia finanche coperte da riserva di legge, sul punto, G. BUCCI, *Una Circolare per circolare. A proposito delle politiche sull’immigrazione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1 del 2004; più recentemente, sia consentito il rinvio a M.A. GLIATTA,

disciplina normativa attraverso le quali si è andato di fatto disarticolando il tipo di fonte regolamentare, causandone la perdita delle funzioni e caratteristiche sue proprie⁷.

Ciò riguarda il fattore tempo? Può dirsi che la fuga dal regolamento riguarda esigenze di velocizzazione dei processi attuativi?

Il fattore tempo non è chiaramente estraneo al livello dell'attuazione normativa. La necessità di procedure normative che garantiscano una certa efficacia dei processi è presente a diversi piani del discorso. A tal fine, basti solo richiamare la Relazione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio recante "Criteri operativi per l'efficace attuazione del programma di governo" illustrata nel corso del Consiglio dei Ministri del 15 luglio 2021⁸. La relazione inquadra il fattore temporale come un essenziale parametro di efficienza, sottolineando le criticità emerse dall'analisi della prassi attuativa delle ultime legislature e la necessità di rafforzare i cronoprogrammi, anche alla luce di un necessario aumento del numero dei provvedimenti attuativi da adottare in seguito alle riforme previste dal PNNR. Per quanto si dirà nel prosieguo, è assai utile sottolineare come alcune delle principali criticità procedurali emerse riguardano: 1) la fase di concertazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che interviene – dice la relazione – su circa il 70 per cento dello *stock* dei provvedimenti attuativi; 2) la fase di acquisizione del parere della Conferenza Stato – Regioni o della Conferenza Unificata. Proprio alla luce di ciò, e tenuto conto delle tempistiche necessarie all'acquisizione della concertazione di più Ministeri, la Relazione fissa l'obiettivo di ridurre la concertazione con le altre Amministrazioni solo laddove essenziale e di prevedere il concerto solo quando siano effettivamente interessate le competenze della Amministrazione di riferimento⁹.

Governance dell'immigrazione in Italia, crisi della legge e (non) ruolo dei regolamenti dell'esecutivo, in *Federalismi.it*, numero speciale 2 del 2017.

⁷ Ancora attualissime ed imprescindibili le considerazioni di L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Milano, 1966.

⁸ La Relazione del Presidente Garofoli recante "Criteri operativi per l'efficace attuazione del programma di governo" è consultabile in <http://www.programmagoverno.gov.it/it/notizie/provvedimenti-attuativi-della-xviii-legislatura-un-nuovo-metodo-operativo/>

⁹ Sulle virtù del concerto, quale strumento di dialogo e di sintesi tra competenze rigidamente separate, D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3 del 2017, il quale si riferisce all'adozione del dPCM del 1 aprile 2008, che disciplina "le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, dei rapporti di lavoro, delle attrezzature, arredi e beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria" come ipotesi virtuosa per la regolazione di una materia complessa.

Il fattore-tempo è, insomma, un parametro essenziale di valutazione dei procedimenti attuativi. Se per la realizzazione di un procedimento legislativo che voglia rappresentare la complessità delle istanze sociali la velocità – spesso ispiratrice dei tentativi di riforma costituzionale negli ultimi decenni – è, di certo, nociva, ciò non vale in egual misura al livello dell'attuazione normativa ed una tempestiva messa in atto delle disposizioni normative diventa un obiettivo perseguibile.

Il profilo temporale è stato più volte richiamato anche dal Comitato per la legislazione nell'esercizio della sua funzione consultiva. Durante il quinto turno di Presidenza (Presidente On. Andrea Giorgis 8 settembre 2016 – 7 luglio 2017) il Comitato ha svolto un ciclo di audizioni finalizzato ad analizzare il «sistema delle fonti nel contesto delle dinamiche politico-istituzionali attuali, con specifico riferimento alle problematiche connesse alle procedure di attuazione delle leggi e all'esercizio dei poteri normativi attribuiti al Governo nella pluralità e atipicità delle forme in cui essi concretamente si manifestano».

L'audizione del capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, ad esempio, sottolinea, in relazione alla produzione normativa di livello secondario, oltre alla totale informalità dell'attività istruttoria «quasi del tutto affidata alla sensibilità dei vari dirigenti preposti alle strutture amministrative»; la mancanza di regole sulla partecipazione, sull'*expertise* tecnico-scientifico, sul concerto tecnico tra i vari Ministeri; l'inutile duplicazione dei controlli da parte del DAGL, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, del Guardasigilli e di altre fasi procedurali.

Nello stesso ciclo di audizioni, nell'audizione della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, il Comitato solleva un problema collegato al rispetto della gerarchia delle fonti, ovvero un utilizzo improprio della normazione primaria per la modifica di discipline di fonte regolamentare. L'ipotesi sembra essere addirittura quella di una maggiore celerità del procedimento legislativo rispetto al procedimento di adozione di norme secondarie, quindi attraverso regolamenti, DPR, dPCM. L'audizione si conclude, infatti, con una esplicita richiesta di modifica della legge n. 400 del 1988 o delle altre norme che regolano le fonti secondarie, al fine di un suo alleggerimento nelle procedure e nella raccolta dei pareri ed evitare – così – il suo aggiramento attraverso l'uso di normazione primaria incidente su quella secondaria. Tuttavia, è lo stesso Comitato a sottolineare come le criticità procedurali accusate di appesantire il ricorso alla fonte regolamentare, provocandone la sostanziale recessione addirittura in favore della legge, si rinvengono – senza particolari differenze – anche nei procedimenti di adozione delle fonti *non* regolamentari. Questo è – come si chiarirà in seguito – un punto centrale ai fini delle nostre riflessioni.

Insomma, il fattore temporale è di certo coinvolto nei procedimenti di attuazione normativa e ben chiare e fondate sono le preoccupazioni circa un eccessivo appesantimento delle procedure di attuazione per via regolamentare¹⁰. Tuttavia, esso non sembra essere l'unico fattore condizionante i processi di normazione secondaria.

La ricerca di cause ulteriori che incidono sui modi di esercizio della potestà regolamentare può diventare, quindi, tema di non secondario interesse. Elementi assai utili sembrano provenire dall'analisi degli aspetti procedurali della prassi di adozione delle fonti non regolamentari e, tra queste, dei dPCM. Il procedimento di adozione dei dPCM appare fin da subito un *iter* fatto di concerti, intese, pareri niente affatto rapido che addirittura riproduce – ad un altro livello della gerarchia delle fonti – criticità ben note. Ciò conforta l'idea che esistano cause e ragioni ulteriori del ricorso a fonti non regolamentari. Possiamo ipotizzare che non sia tanto – o meglio non solo – il fattore tempo a condizionare la scelta della fonte e la recessione di quella regolamentare, ma che – nel consueto intreccio fra processi di normazione e trasformazioni della forma di governo – la fuga dal regolamento traduca una crisi della collegialità governativa così come sperimentata nei modelli di governo di coalizione su cui, quindi, appare necessaria una riflessione.

2. L'ipotesi dell'esistenza di un diretto collegamento fra l'uso della fonte secondaria *non* regolamentare e le trasformazioni della collegialità governativa nei modelli di governo di coalizione

L'ipotesi che sembra farsi avanti è – come si diceva – quella di un possibile diretto collegamento fra la maggiore frequente adozione di dPCM e le trasformazioni che hanno interessato il Governo nel corso delle legislature repubblicane¹¹. Più direttamente, i modi e le forme di utilizzo dei dPCM sembrano restituire un certo funzionamento del Governo nelle relazioni fra Ministri e tra queste e il Presidente del Consiglio che si allontanano dal modello collegiale così come delineato nell'art. 95 Cost.

Come si vedrà nel corso del lavoro, la prassi di adozione dei decreti presidenziali rivela un utilizzo, per un verso, non propriamente monocratico o presidenzialista della fonte, come pure si sarebbe immediatamente portati a pensare considerando il *nomen iuris* e il tipo nella sua configurazione. Per l'altro, un utilizzo riconducibile ad un modello che potremmo definire di

¹⁰ Di recente, G. TARLI BARBIERI, *L'attività regolamentare*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, spec. 191 e ss.

¹¹ Critico circa la possibilità di ricondurre a sistema le relazioni intercorrenti fra uso dei dPCM e le trasformazioni dei rapporti di forza tra le componenti dell'organo complesso Governo, pur riconoscendone lo stretto legame, D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., spec. 6 e ss.

cooperazione *non* collegiale tra i Ministri e tra questi e il Presidente del Consiglio che apre a più di una riflessione o – ancora più chiaramente – di *governance*.

Le esperienze di governo dell'ultima legislatura, ovvero quelle del Governo Conte I (dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019), del Governo Conte II (dal 05/09/2019 al 13/02/2021) e del Governo Draghi (dal 13 febbraio 2021 ad oggi) sono senz'altro riconducibili al modello di governo di coalizione post-elettorale. L'ultima esperienza di governo ancora in corso è addirittura riferibile ad un modello di grande coalizione. Eppure esse non ne ripetono alcune delle principali caratteristiche, proponendone una versione – potrebbe dirsi – rivisitata¹².

Le caratteristiche dei modelli c.d. di coalizione sono state ampiamente descritte dalla dottrina¹³. Il primo ed essenziale elemento di qualificazione riguarda certamente l'indirizzo politico, la sua titolarità e configurazione e i modi del suo svolgimento. Nei modelli di coalizione, il contesto politico multipartitico entro cui origina l'accordo di coalizione comporta che la definizione dell'indirizzo politico di maggioranza sia l'esito di un processo di mediazione tra i molteplici interessi ed obiettivi programmatici delle forze politiche di governo. La formula associativa del Governo nei modelli di coalizione limita, infatti, l'operatività della regola di maggioranza ad un momento – potrebbe dirsi – iniziale. Ed, infatti, in seguito alla sua definizione nel programma di governo, la realizzazione dell'indirizzo politico segue ordinariamente lunghi e complessi processi di mediazione *fra* le parti. Ciò dipende necessariamente dalla circostanza per la quale nel modello di governo di coalizione le parti politiche non perdono la loro singolarità, ma rimangono tali «nella loro integrale e piena configurazione soggettiva; mantengono intatte le loro caratteristiche di organizzazioni aventi specifici interessi, modi autonomi di rappresentare le domande politiche (...)»¹⁴. Per questo motivo, dopo la sua definizione programmatica ad opera del Consiglio dei Ministri e l'approvazione della mozione di fiducia a maggioranza delle Camere¹⁵, l'indirizzo politico si specifica e si realizza in un processo non più governato dalla regola della maggioranza, ma da quella della paritaria partecipazione di tutte le forze politiche al patto di coalizione. In

¹² S. PRISCO, «*Il governo di coalizione*» rivisitato, in ID., *Costituzione. Diritti umani. Forma di governo*, Torino, 2014, 161 e ss.

¹³ Tra tutti, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973.

¹⁴ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 92.

¹⁵ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 85, il quale sottolinea come nei governi di coalizione il salto dalla regola della paritarietà che determina il contenuto della politica nazionale alla regola della maggioranza avviene sulla base delle prescrizioni contenute negli artt. 64 e 94 Cost., le quali «trovano la loro ragione e la loro giustificazione nella necessità istituzionale di far sì che si operino scelte, che emergano volontà atte ad individuare tra i tanti fini che la politica nazionale propone (...) quei fini (...) che riescano ad emergere come possibili, perché sorretti dalla forza necessaria apprestata dal consenso sufficiente dei partiti politici».

termini più chiari, «se è stato uno sforzo mediativo a far scaturire l'accordo di governo, sarà ancora la mediazione a consentire che si attui»¹⁶. Il principio di paritarietà tende a trasferirsi «dalla determinazione della politica nazionale al piano della formazione dell'indirizzo», applicandosi l'art. 49 Cost. anche alle varie fasi di svolgimento dell'indirizzo politico.

Questa essenziale caratteristica del modello di governo di coalizione ha inevitabili conseguenze sull'intero funzionamento della forma di governo. La più rilevante, ai fini di una riflessione sui processi di attuazione normativa, riguarda il procedimento di formazione degli atti governativi e l'interpretazione della regola della collegialità *ex art. 95 Cost.* Nei modelli di coalizione, infatti, il principio della deliberazione collegiale degli atti governativi appare inevitabile, traducendo in regola di funzionamento del Governo la partecipazione dei partiti coalizzati alla compagine ministeriale. Proprio per questo motivo, il principio di collegialità assume un significato del tutto specifico. Esso impone di «individuare, di volta in volta e continuativamente, i modi e i contenuti che unificano in un atto di proposta legislativa (...) le varie componenti del governo»¹⁷. La formazione degli atti governativi, specificativi dell'indirizzo politico, avviene necessariamente nel rispetto del principio di collegialità il quale assurge a principio generale che presiede alle relazioni fra Presidente e Consiglio dei Ministri. Tutti gli atti del Governo – non solo quelli legislativi – sono il frutto della mediazione politica tra i partiti coalizzati.

È chiaro come l'elaborazione del modello da parte della dottrina si riferisca ad un certo funzionamento della forma di governo in cui «la direzione politica monocratica assunse più la forma della mediazione che quella di un momento di elaborazione di un indirizzo governativo autonomo, orientato e dirimente»¹⁸. Il modello spesso noto come “Governo per ministeri”, “Governo a direzione plurima dissociata”¹⁹, più volte additato come causa di un eccessivo ridimensionamento del ruolo di direzione, promozione e coordinamento del

¹⁶ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 140; per una posizione assai critica rispetto ai modelli consensuali, S. GALEOTTI, *Il potere di decisione, Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1982, spec. 139.

¹⁷ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 154-155.

¹⁸ R. CHERCHI, *L'Esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?, verso la “presidenzializzazione” del Governo?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3 del 2015, 138; sull'attività di mediazione del Presidente del Consiglio, di recente, I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2 del 2017

¹⁹ In tal senso, E. CHELI-V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Comunità, 1977, 49; S. CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?*, Roma, 1980, 24 e ss.

Presidente del Consiglio²⁰, si andò delineando all'interno di un contesto politico caratterizzato da un sistema elettorale di tipo proporzionale, dalla presenza di partiti fortemente legittimati e radicati territorialmente²¹ e dal fatto che raramente, dopo la fine della stagione degasperiana, il segretario del partito di maggioranza relativa svolgesse anche la funzione di Presidente del Consiglio.

In quel modello, il Consiglio dei Ministri, anche per la tendenziale mancata partecipazione al Governo dei segretari dei partiti di maggioranza, rappresentava spesso una sede di ratifica di decisioni assunte altrove: nei comitati interministeriali, i comitati di Ministri e i vertici informali cui partecipavano Ministri, dirigenti dei partiti e dei gruppi parlamentari, componenti di maggioranza e di opposizione nelle commissioni parlamentari, parti sociali²².

In tale modello, anche il ruolo del Presidente del Consiglio assume contorni precisi. Esso esercita la sua attività di direzione della politica generale del governo, di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, di promozione e di coordinamento dell'attività dei ministri al fine di realizzare l'indirizzo politico²³ e garantire l'unità dell'azione di governo. Nei governi di coalizione, l'attività di direzione del Presidente del Consiglio è una attività di mediazione *tra e insieme con* i partiti che compongono la coalizione²⁴. L'attività di mediazione del Presidente del Consiglio non ne qualifica, quindi, la funzione in via esclusiva, essendo i Ministri pienamente parte di quella attività, di essa allo stesso tempo destinatari e soggetti attivi²⁵. Ciò determina una influenza diretta sull'elaborazione degli atti che di quell'indirizzo sono specificazione.

Alla luce di quanto detto, l'interrogativo che si delinea è se o in che modo il modello – così come descritto – riceve oggi applicazione e quali conseguenze le sue trasformazioni innescano nei processi di produzione normativa, non solo legislativa. Come si diceva, le esperienze di governo dell'ultima legislatura sono classificabili nel tipo di governo di coalizione (nel Governo Draghi – addirittura – quasi tutti i gruppi parlamentari costituiti sono rappresentati in

²⁰ Da ultimo, F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, Relazione tenuta al Convegno di studi su *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Università degli Studi LUISS Guido Carli, ora in *Astrid on line*, n. 9, 2019, 14.

²¹ F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, cit., 14.

²² R. CHERCHI, *L'Esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, cit., 138; ID., *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, 360 e ss.

²³ Sull'oggetto della politica generale di governo, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 144 e ss.

²⁴ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 138, spec. 160 e ss.

²⁵ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 163; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri*, Milano, 1981, 268, nota 39, parla di un coordinamento circolare, per descrivere «quella fattispecie in cui entrambi i soggetti del rapporto figurano allo stesso tempo come coordinanti e coordinati».

Consiglio dei ministri)²⁶. Tuttavia, i rapporti interni al Consiglio dei ministri sembrano assumere una declinazione diversa, non riconducibile a quel significato forte di collegialità inteso quale paritaria compartecipazione di tutte le forze politiche alla specificazione dell'indirizzo politico. Come risulterà chiaro nell'analisi dei procedimenti di adozione dei dPCM, la collegialità assume forme diverse, disarticolate, non assembleari, in cui l'elaborazione dell'atto governativo appare spesso riconducibile all'interlocuzione con sedi ministeriali privilegiate. Non è un caso che la più attenta dottrina, nell'interpretazione delle più recenti trasformazioni istituzionali faccia riferimento al progressivo consolidamento di un "inner Cabinet", ovvero di un gabinetto ristretto, di assoluta fiducia del Presidente del Consiglio, titolare in via prioritaria del compito di esercitare l'indirizzo politico-finanziario del Paese²⁷. Le alterazioni della collegialità provocate dall'assunzione di una posizione asimmetrica in capo al Ministro dell'Economia e delle Finanze sono – del resto – da tempo indagate dalla dottrina²⁸ ed in seguito accentuate dal ruolo progressivamente assunto di snodo e di interlocuzione con le istituzioni dell'Unione Europea²⁹. Come si vedrà, anche nei procedimenti di adozione dei dPCM il ruolo del Ministro dell'Economia e delle Finanze è assolutamente protagonista.

Il consolidamento di forme più ristrette di relazioni consiliari bi- o trilaterali, spesso guidate dal Ministero dell'Economia, rappresentano una significativa trasformazione del funzionamento del Governo ed influenzano i modi di elaborazione degli atti normativi governativi. Per essere più espliciti, i procedimenti di adozione dei dPCM indiziano una crisi della collegialità intesa come assemblearismo e l'affermazione di una collegialità per la cui descrizione potrebbe ricorrersi alla nozione di *governance*³⁰ che mette in crisi il modello costituzionale. In altri termini, il maggiore ricorso ai dPCM non è né riconducibile in maniera prevalente al rafforzamento della figura del Presidente del

²⁶ Per un esame approfondito delle trasformazioni del modello di governo di coalizione, R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006.

²⁷ C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2 del 2021, 55.

²⁸ S. RODOTÀ, *La circolazione delle informazioni nell'apparato di governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Analisi e prospettive*, Milano, 1977, 80 e ss., spec. 84, quando rileva «l'esistenza di fortissimi dislivelli all'interno dell'apparato di governo, ai quali contribuisce in modo notevole la distribuzione delle informazioni». Le sedi individuate come privilegiate sono il Ministero del Tesoro, dell'Interno, della Difesa.

²⁹ M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in (a cura di) G. Grasso, con la collaborazione di R. Perrone, *Il Governo tra tecnica e politica*. Atti del seminario di Como 20 novembre, 2015, Napoli, 2016, 54.

³⁰ Sulla *governance*, tra i tanti e di recente, A. ALGOSTINO, *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto. Studio sulla trasformazione del diritto*, Torino, 2018, pp. 26 ss., 200, 201, 202, 205, 206. Sulla *governance* europea, A. CANTARO, *Lo "Stato" europeo. La governance dell'Unione come potere economico governamentale*, in *Oss. cost.*, n. 2/2016; G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2020.

Consiglio né solo ad esigenze collegate al fattore temporale, ma alla declinazione della decisione governativa come decisione di *governance*. Gli indizi in questo senso sono molteplici: l'atipicità – caratteristica dei meccanismi di *governance* – è un dato facilmente accertabile nei procedimenti di approvazione dei dPCM che per questo motivo non possono essere inquadrati in un tipo; il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non: le Regioni, le organizzazioni sindacali, gli enti attuatori, etc... ripete il modulo plurale anch'esso tipico della decisione di *governance*. Per quest'ultimo profilo, a rilevare non solo più le trasformazioni dei rapporti endoconsiliari, ma tra i vari livelli di governo, ad esempio regionale o europeo, manifestando una certa arretratezza della l. n. 400 del 1988 a disciplinare il pluralismo istituzionale³¹.

Le alterazioni o trasformazioni della collegialità, anche nei modelli di governo di coalizione, sembrano un elemento non trascurabile nell'opzione in favore dei dPCM ed avvicinano la decisione governativa, da un lato, al modello di decisione europeo e, dall'altro, al modello di decisione amministrativa. In questo senso, per altro, partecipano a quel più lungo processo di semplificazione e accentramento della decisione politica che in Italia ha preso avvio già a partire dagli anni Ottanta con le prime modifiche ai regolamenti parlamentari³² e con l'avvio della stagione delle riforme sulla scia della democrazia decidente. La riduzione o alterazione della collegialità con l'accentramento della decisione in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri insieme ad uno o più ministri competenti per materia è senza dubbio riconducibile alle trasformazioni della forma di Governo italiana.

³¹ Più ampiamente sul rapporto fra *governance* e partecipazione degli attori istituzionali e non, R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, Testo della relazione tenuta al Convegno "Il federalismo come metodo di governo. le regole della democrazia deliberativa" (Trento, 25-26 novembre 2010).

³² Risalgono, infatti, a quegli anni i progetti di revisione costituzionale miranti ad una modifica in senso presidenzialista della forma di governo parlamentare, a partire dai lavori della Commissione bicamerale Bozzi del 1983, sul punto, A. BARBERA, *Una retrospettiva sulla commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme tra plebiscito e referendum*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992; e le prime modifiche ai regolamenti parlamentari di Camera e Senato. Di qualche anno precedente è la riforma del bilancio dello Stato, avvenuta con la legge n. 468 del 1978 che istituì la c.d. sessione di bilancio, si veda D. NOCILLA, *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in *Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, n. 15, 2008, 173-190; S. RISTUCCIA, *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468 del 1978*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4 del 1979, 875-903; P. DE IOANNA, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della "legge finanziaria"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 1989, 205-227. Sempre agli anni Ottanta può farsi risalire la prassi, poi, definitivamente consolidata della c.d. questione di fiducia in senso tecnico, S. LABRIOLA, *Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 8-10, 1980, 1382 e ss.

3. Analisi della prassi nell'adozione dei dPCM: criteri e finalità della ricerca

Il consistente utilizzo dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta una delle più rilevanti tendenze della produzione normativa più recente. Del resto, anche l'attenzione scientifica sul tema è rivelatrice di un certo peso del fenomeno³³. Le trasformazioni che esso sottintende sono molteplici. Ad un primo e più immediato livello di analisi esso appare riconducibile al generale e plurindagato rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei ministri che senza dubbio e già a partire dall'approvazione della legge n. 400 del 1988³⁴, ha accompagnato le trasformazioni istituzionali in specie nel passaggio dalla c.d. prima alla c.d. seconda Repubblica. A tal proposito, ha del resto del resto da considerarsi che, anche solo da un punto di vista politico, l'approvazione del regolamento in Consiglio dei Ministri, pur seguendo il modulo della deliberazione collegiale, non può avvenire di certo senza il sostegno del Presidente del Consiglio.

Ad un livello di analisi ulteriore – come si diceva – il ricorso ai decreti presidenziali cela profili ancora diversi riconducibili a modifiche interne al Governo, concernenti le relazioni *con* e *tra* i Ministri, per la cui comprensione risulta molto utile un'analisi del procedimento di adozione che caratterizza la configurazione del tipo (o dei tipi) di fonte in discussione.

I profili procedurali significativi ai fini dell'analisi delle trasformazioni a cui ci si riferiva sono molteplici: le forme dell'approvazione, ovvero su iniziativa o proposta di uno o più organi, in concerto o previo intesa, il maggiore ricorrente coinvolgimento di alcuni Ministeri su altri, il coinvolgimento di altri organi, l'adozione previa deliberazione del Consiglio dei Ministri o meno.

³³ Tra i tanti, si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli, 2018, spec. 107 e ss.; per un'analisi dettagliata delle prassi più recenti, D. DE LUNGO, *Nihil est intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2 del 2009, 2.

³⁴ Sul punto, N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3 del 2018, 168, per il quale «la legge n. 400 del 1988 pare dare un contributo importante al percorso di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: non da sola, certo, ma assieme ad alcune altre “grandi leggi” ordinamentali (specie la legge n. 362 del 1988, sulle procedure finanziarie; alle leggi n. 183 del 1987 e n. 86 del 1989, sulle procedure europee; alla legge n. 142 del 1990, sulle autonomie locali; e infine alla legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo), oltre che alla riforma dei regolamenti parlamentari, con cui si realizza il superamento della prevalenza del voto segreto, che era rimasta sostanzialmente inalterata dall'epoca statutaria».

Di avviso contrario, ovvero nel senso che la legge n. 400 del 1988 costituisce un coerente svolgimento della disciplina costituzionale, G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione Europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, cit., 366, per il quale la legge sulla presidenza del Consiglio si limitò a ribadire la contestuale affermazione del principio monocratico e di quello collegiale.

Per l'analisi della prassi e dei procedimenti di adozione ci si è avvalsi del motore di ricerca fornito dall'Ufficio per il programma di Governo³⁵ sui provvedimenti attuativi adottati e da adottare il quale facilita l'indagine sull'attuazione normativa tramite decreti presidenziali spesso resa complessa o dalla mancata pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, o dalla mancata numerazione e dall'assenza di report periodici, simili a quelli pubblicati per altre tipologie di fonti³⁶. Supporto fondamentale all'analisi viene, poi, dai report offerti dal Comitato per la legislazione che aiutano a definire le prassi dell'attuazione³⁷.

L'analisi riguarderà l'arco temporale dell'ultima legislatura e quindi l'azione di tre Governi: Governo Conte I (dal 1 giugno 2018 al 5 settembre 2019); Governo Conte II (dal 05 settembre 2019 al 13 febbraio 2021); Governo Draghi (dal 13 febbraio 2021 ad oggi). L'arco temporale di riferimento prende in considerazione ovviamente anche il periodo di gestione dell'emergenza pandemica, ovvero quello intercorrente dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 recante la "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario". Le peculiarità del periodo pandemico rendono chiaramente più rilevante il fattore temporale quale elemento condizionante i processi di attuazione normativa rispetto ad altri periodi e, quindi, non sono particolarmente funzionali ad un discorso generale sulle trasformazioni in atto³⁸. È sicuramente vero che in questa fase lo strumento del dPCM è stato utilizzato – come mai prima – per disciplinare materie assai sensibili della vita associata. Tuttavia può fin d'ora anticiparsi come, pur rilevando in misura molto maggiore l'esigenza temporale, tutto sommato e riguardo ai moduli procedurali non si rinviene una significativa discontinuità.

3.1 Tipologia, natura e qualificazione

Nel periodo del Governo Conte I (dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019) in un campione di 43 dPCM esaminati dal punto di vista della qualificazione dell'atto: 8 dPCM si qualificano nel titolo come regolamenti, sono numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Di questi, 5 riguardano l'organizzazione dei

³⁵ In alcune occasioni il testo del dPCM non risulta allegato. Di questi non si terrà conto.

³⁶ Per un'avvertenza simile, D. DE LUNGO, *Nihil est intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2 del 2009, 2.

³⁷ Sull'importante del Comitato per la legislazione, D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3 del 2017, spec. 10 e ss.

³⁸ Sull'uso dei dPCM in pandemia e specificamente sul ruolo del Parlamento, E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2020, 27 e ss.; sullo stesso numero, N. LUPO, *Il parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, *ivi*, 145 e ss.

Ministeri, 1 l'organico della carriera diplomatica, 1 l'anticipo del TFS/TFR, 1 le modalità e i criteri di attivazione del servizio T-alert.

Nel periodo del Governo Conte II in un campione di 59 dPCM esaminati e dal punto di vista della qualificazione dell'atto: 8 dPCM si qualificano nel titolo come regolamenti, sono numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale ed 1 si qualifica regolamento, ma non reca numerazione né è pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Di questi, 4 riguardano l'organizzazione dei Ministeri, 2 le modalità e criteri di riparto per l'erogazione di fondi e concessione di crediti d'imposta, 1 per l'individuazione dei beni e l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452, 1 in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, 1 in materia di notifiche degli incidenti sui sistemi informativi e servizi informatici.

Nel periodo del Governo Draghi e in un campione di 13 dPCM esaminati e dal punto di vista della qualificazione dell'atto: 2 dPCM si qualificano nel titolo come regolamenti, sono numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale, 3 si qualificano regolamento, ma non recano numerazione né è pubblicato in Gazzetta Ufficiale, 2 si qualificano regolamento, ma di questi non è allegato il testo del decreto. Di questi, 6 riguardano l'organizzazione dei Ministeri e 1 l'istituzione di un Comitato tecnico a supporto del CITE.

3.2 Aspetti procedurali: iniziativa e proposta, concerti, deliberazione collegiale

Per quanto riguarda più direttamente gli aspetti procedurali che attengono alle relazioni endoconsiliari, l'ipotesi dell'esistenza di un diretto collegamento fra il maggiore ricorso ai dPCM e le trasformazioni della collegialità nei modelli di coalizione ci suggerisce di guardare a precisi segmenti del procedimento di approvazione: l'approvazione su iniziativa o proposta di uno o più organi, il ricorso al concerto o al "previo intesa", il maggiore ricorrente coinvolgimento di alcuni Ministeri su altri, l'adozione previa deliberazione o parere del Consiglio dei Ministri.

Nel periodo del Governo Conte I, in un campione di 43 dPCM esaminati: sono adottati 2 volte su iniziativa del Presidente del Consiglio con altri Ministeri (Esteri e Istruzioni, Università e ricerca); sono adottati su proposta: 1 volta del Ministero dei beni e delle attività culturali; 7 volte del Ministero delle infrastrutture; 1 del Capo del Dipartimento della protezione civile; 2 del Ministero dell'Interno; 2 del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Segretario del CIPE; 2 dell'autorità di governo competente in materia di sport; 2 del Ministero delle politiche agricole; 1 del Ministero del lavoro; 1 del Ministero degli affari esteri; 2 del Ministero dell'Economia e delle finanze, 1 del Ministero dell'Ambiente, 1 del Ministero delle politiche giovanili.

In 5 casi i dPCM sono adottati sentito il Ministero dell'Economia e delle finanze; in 19 casi, ovvero quasi la metà del numero complessivo (ovvero 43), il dPCM è adottato previo concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze. Il modulo del concerto riguarda l'adozione complessivamente di 21 dPCM. In 6 casi il dPCM è adottato previo concerto del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Pubblica Amministrazione; in 1 caso previo concerto fra Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'ambiente, delle politiche agricole e del Ministero del turismo; in 1 caso previo concerto fra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello sviluppo economico e Ministero del lavoro; in 1 caso fra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Pubblica Amministrazione e dei beni e delle attività culturali; in 1 caso fra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della salute e dell'istruzione; in 2 casi fra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del lavoro e della Pubblica Amministrazione; in 1 caso previo concerto con il Ministero dello sviluppo economico; in 1 caso previo concerto fra Ministeri degli Affari esteri e Ministero dell'Economia e delle Finanze; in 1 caso con i Ministri interessati; in 6 casi previo concerto del solo Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In 6 casi, il dPCM è adottato vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Nel periodo del Governo Conte II, in un campione di 59 dPCM esaminati, 29 dPCM sono adottati su proposta: 5 volte del Ministero dell'Economia e delle finanze (di cui una con il Ministero dello sviluppo economico); 2 del Ministero delle infrastrutture; 1 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; 1 del Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione; 3 del Ministero per il Sud e la coesione territoriale; 5 del Ministero della Salute; 2 del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica; 1 del Ministero dell'Università e della ricerca; 2 del Ministero delle Pari opportunità e la famiglia; 1 del Ministero della Pubblica Amministrazione; 1 del Ministero degli Affari regionali e le Autonomie; 1 del Ministero delle politiche agricole e forestali; 1 del Ministero dei Beni e delle attività culturali (in questo caso il decreto è definito di natura non regolamentare); 1 del Ministero delle politiche giovanili; 1 del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio.

Il modulo del concerto riguarda l'approvazione di 22 dPCM sul totale di 59 dPCM adottati nel periodo in considerazione. Anche in questo caso emerge un certo protagonismo del Ministero dell'Economia e delle finanze. Ed infatti, i dPCM sono adottati 7 volte su concerto del solo Ministero dell'Economia e delle Finanze; 2 su concerto del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero della Pubblica Amministrazione; 1 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca; 1 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'autorità delegata per il

coordinamento della politica economica e la programmazione degli investimenti pubblici di interesse nazionale; 1 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Interno, delle pari opportunità e la famiglia e dell'Istruzione, università e ricerca; 1 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Interno; 1 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dell'Interno e delle Infrastrutture. In totale, il Ministero dell'Economia e delle finanze è coinvolto 14 volte nel concerto per l'adozione del provvedimento attuativo.

Per quanto riguarda i dPCM adottati con la formula “sentito il Ministro”, particolare attenzione meritano i dPCM adottati in ragione dell'emergenza sanitaria da Covid19.

L'utilizzo di tale tipo di fonte per la gestione dei primi mesi di emergenza sanitaria ha impegnato – come noto – molte discussioni in dottrina e sollevato più di una critica³⁹. Essi, però, riguardati dalla prospettiva che esamina le trasformazioni della collegialità assumono un altro significato. Paiono, infatti, confermare – forse esacerbandole – le trasformazioni che hanno riguardato il funzionamento del Governo e, quindi, la sua produzione normativa. Il dPCM 23 febbraio 2020 (Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19) è adottato sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché i Ministri dell'istruzione, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole, dei beni e delle attività culturali e del turismo, del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblica amministrazione e per le politiche giovanili e lo sport, nonché sentiti i Presidenti della Regione Lombardia e della Regione Veneto e il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Il dPCM del 22 marzo 2020 sul lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni è adottato sentiti il Ministro dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze, nonché i Ministri delle Infrastrutture e dei trasporti, dello Sviluppo economico, delle Politiche agricole alimentari e forestali, dei Beni e delle attività culturali e del turismo, del Lavoro e delle politiche sociali, per la Pubblica amministrazione, e per gli Affari regionali e le autonomie, nonché sentito il Presidente della conferenza dei presidenti delle regioni.

³⁹ Tra i tanti, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2020; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2020; A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 marzo 2020; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione Giustizia*, 18 marzo 2020.

Il dPCM del 1° aprile 2020 di attuazione della L. 35/2020 (conv. D.L. 19/2020), art. 2, comma 1 contenenti Misure urgenti per contenere e contrastare i rischi sanitari ed evitare la diffusione del Covid-19 su specifiche parti del territorio o sulla totalità, per periodi non superiori a trenta giorni, reiterabili e modificabili più volte fino al 31 luglio 2020 - Covid 19 sono adottati su proposta del ministero della salute, sentiti i ministeri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, nonché i ministri dell'istruzione, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole alimentari e forestali, dei beni e delle attività culturali e del turismo, del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblica amministrazione, per le politiche giovanili e lo sport, per gli affari regionali e le autonomie, nonché sentito il presidente della conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome. I procedimenti seguiti con il coinvolgimento di un numero significativo di Ministri, pur in assenza di decisione collegiale, confermano le alterazioni di cui si parlava.

Sono, poi, adottati: 1 dPCM sentiti il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per il Sud e la coesione territoriale; 1 dPCM sentiti i Ministri dell'Università e della ricerca, della Transizione ecologica e dell'Economia e delle Finanze.

In 4 casi, il dPCM è adottato vista la deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri.

Nel periodo del Governo Draghi in un campione di 13 dPCM esaminati fino a far data all'agosto 2021, risultano adottati 7 volte su proposta: 1 del Ministero del Turismo, 1 del Ministero della Cultura, 1 del Ministero dello Sviluppo economico, 1 del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile; 3 del Ministero dell'Economia e delle finanze. Questi ultimi 3 casi si riferiscono all'attuazione del PNRR per cui – come ricordato in apertura – il Governo si pone l'obiettivo di velocizzazione della capacità attuativa delle amministrazioni⁴⁰.

In 4 casi (sul totale di 13) il dPCM è adottato di concerto con il Ministero della Pubblica Amministrazione e il Ministero dell'Economia e delle finanze. In 3 casi il dPCM è adottato vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

4. *Segue: i pareri del Comitato per la legislazione sull'uso dei dPCM*

I pareri resi dal Comitato per la legislazione sull'uso dei dPCM danno puntuale conferma di quanto fino ad ora detto rilevando, in maniera sostanzialmente consolidata, l'adozione di procedimenti atipici. Tra gli altri, nel parere del 6

⁴⁰ Sulla *governance* del PNRR e sulla necessità di attuazione democratica del piano, di recente, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud) rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2021, spec. 6 e ss.

dicembre 2018 sul dPCM del 4 aprile 2019, il Comitato dice che, prevedendo la norma l'adozione di dPCM di concerto o su proposta di singoli ministri, «mutua per i DPCM, che rimangono, allo stato, nel nostro ordinamento, un "atto atipico", procedure proprie di atti di natura regolamentare».

Di tenore del tutto analogo il parere reso dal Comitato il 2 agosto 2018 sulla Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità.

Si legge nel parere che più disposizioni del testo presentano profili problematici per quel che attiene l'utilizzo dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; in particolare, alcune disposizioni prevedono l'adozione di dPCM di concerto con singoli ministri. Si legge nel parere che «il DPCM risulta allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando peraltro procedure tipiche dell'adozione dei regolamenti, quali il concerto dei Ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito "fuga dal regolamento", fuga probabilmente indotta anche dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l'adozione di norme regolamentari».

A questo profilo, se ne aggiunge un altro che riguarda molti dei dPCM presi precedentemente a rassegna. Il parere si sofferma sulla disposizione che prevede la possibilità (fino al 30 giugno 2019) di adottare i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, con DPCM, con una deroga al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988; tale procedimento prevede l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione, adottati con DPR, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia; la disposizione non prevede invece il parere delle Commissioni parlamentari competenti e rende facoltativa la previsione del parere del Consiglio di Stato; a seguito delle modifiche introdotte al Senato il ricorso a dPCM di riorganizzazione è previsto all'articolo 1, commi 8 (riordino strutture organizzative del Ministero dei beni e delle attività culturali) e 9 (riordino strutture organizzative del Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo), nonché all'articolo 2, comma 7 (riordino strutture organizzative del Ministero dell'ambiente); l'articolo 4-bis riproduce quanto già previsto in via transitoria dall'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge n. 95 del 2012 e dall'articolo 16, comma 4, del decreto-legge n. 66 del 2014. A tale riguardo, si legge nel parere che il Comitato per la legislazione aveva segnalato come «la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo

delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il dPCM, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988».

Nel parere resi sul decreto-legge n. 35/2019 (cd. "DL Sanità Calabria" AC 1816) e sul decreto-legge n. 32/2019 (cd. "DL Sbloccacantieri" AC 1898), il Comitato chiede una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari, sempre più spesso operate con dPCM e in deroga a quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988" che, invece, prevede l'adozione di un DPR su proposta del Presidente del Consiglio previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Nello stesso parere ribadisce, poi, la necessità di una riflessione sui modi di utilizzo dei dPCM «che allo stato – ricorda la raccomandazione – rappresenta ancora, nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento, una fonte atipica»; la raccomandazione invita anche «a prendere in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988». Si ribadisce, poi, l'anomalia rappresentata dall'utilizzo di procedure regolamentari per l'adozione dei dPCM adottati di concerto con singoli ministeri o previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Di tenore praticamente uguale, il parere del 10 marzo 2021 reso in occasione della Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri (C. 2915 Governo).

Le criticità rilevate dal Comitato per la legislazione e connesse alla forma assunta nella prassi di adozione dai dPCM paiono confermare che l'esigenza temporale non sia l'unico elemento condizionante la scelta di ricorso alla fonte e la strettissima e inevitabile aderenza alle trasformazioni della forma di governo e dei suoi modelli.