

PRASSI E CRITICITÀ NELLA FASE GENETICA DEL DECRETO-LEGGE*

LUCA BARTOLUCCI** E ANDREA RAZZA***

Sommario

1. Premessa - 2. La fase istruttoria del decreto-legge - 3. L'approvazione in Consiglio dei ministri, l'annuncio e il comunicato stampa - 4. Le fasi del "post-Consiglio", la clausola "salvo intese" e la verifica della Relazione tecnica ("bollinatura") - 5. La fase interlocutoria tra Governo e Presidenza della Repubblica: effetti della c.d. *moral suasion* - 6. La pubblicazione in Gazzetta ufficiale e la trasmissione ad uno dei due rami del Parlamento - 7. Conseguenze sulla forma di governo

Suggerimento di citazione

L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario "I poteri normativi del Governo", organizzato dalla *Rivista* e svoltosi a Firenze il 4 aprile 2019.

Il presente lavoro è frutto di discussioni, ricerche, elaborazioni svolte in modo congiunto. Ad ogni modo i paragrafi §§ 3, 5, 6 possono attribuirsi a Luca Bartolucci; mentre i paragrafi §§ 1, 2, 4 ad Andrea Razza; le conclusioni, infine, sono state redatte congiuntamente.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze politiche della LUISS Guido Carli.

Contatto: lucabartolucci@hotmail.it

*** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Roma "La Sapienza".

Contatto: andre.razza@gmail.com

1. Premessa

Un'analisi che indaghi sul momento genetico della decretazione d'urgenza appare certamente attuale in ragione dell'uso particolarmente intenso del decreto-legge, ad opera dei governi, nelle ultime legislature. Vi è stata, in particolare, una significativa "mutazione" delle prassi e delle procedure circa la adozione del decreto-legge, con l'emersione di vere e proprie figure sintomatiche (c.d. decreto-legge *omnibus*, clausola "salvo intese", decreto-legge "fuori sacco", decreto-legge "a perdere", il "post-Consiglio").

Conclusa la stagione della reiterazione,¹ la giurisprudenza costituzionale si è dunque concentrata su ulteriori aspetti patologici della decretazione d'urgenza.² In tempi più recenti, ulteriori e significativi aspetti problematici sono emersi, infatti, proprio in relazione alla c.d. "fase genetica".

Pertanto, obiettivo del presente contributo è quello di passare in rassegna le criticità che generalmente si riscontrano nella fase preparatoria del decreto-legge, non soltanto riguardo l'elaborazione del testo, precedente alla deliberazione del Consiglio dei ministri,³ ma soprattutto in merito alle cause del lungo intervallo temporale tra la data di adozione del decreto e la data di presentazione alle Camere,⁴ riconducibili principalmente alla fase immediatamente successiva alla deliberazione in Consiglio dei ministri, laddove spesso interviene una "limatura" del testo (anche in ragione della c.d. clausola "salvo intese"), che comporta necessariamente un nuovo coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati.⁵

¹ Dopo la nota sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale. Sul punto cfr., almeno, A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003; Id., *La "fine" della reiterazione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 1998, p. 17 s.; S.M. CICONETTI, *La reiterazione dei decreti-legge*, in *I decreti-legge non convertiti*, a cura di Aa.Vv., Milano, Giuffrè, 1996, p. 62 s.; A. CELOTTO, *L'"abuso" dei decreti-legge*, Padova, Cedam, 1997, p. 466 s.

² Cfr. la giurisprudenza costituzionale sui vincoli al decreto-legge e alla legge di conversione, in particolare si v. sentt. n. 171 del 2007; n. 128 del 2008; n. 22 del 2012; n. 220 del 2013; n. 32 del 2014; n. 154 del 2015.

³ Su tale punto cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, pp. 1-22.

⁴ La letteratura, sul punto, non è molto ampia. Cfr. E. ROSSI, *Un decreto-legge emanato e non approvato?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2010, p. 820 s.; A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della "immediata presentazione" del decreto-legge alle Camere per la conversione (prendendo spunto dal d.l. n. 98 del 2011)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011; A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., p. 23 s.

⁵ Sui decreti-legge c.d. copertina, cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, Maggioli, 1989, p. 182 s.; P. VIPIANA, *I "decreti-legge copertina": primato della tecnica ca sulla politica?*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, in *Atti del Seminario Annuale di Como del Gruppo di Pisa*, 20 novembre 2015, a cura di G. GRASSO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 305 s., dove si distingue anche tra decreti-legge copertina "semplici" e "complessi".

Come premessa, può essere utile prendere in considerazione da alcune statistiche in merito ai decreti-legge e alle loro tempistiche di adozione, con particolare riferimento al dato sui frequenti ritardi, da più parti lamentati, tra l'approvazione del decreto-legge in Consiglio dei ministri e la sua trasmissione per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Di seguito un prospetto che evidenzia lo scarto temporale tra i due momenti:

	Riunione del CdM	Pubblicazione in GU	Scarto temporale
XVIII legisl.	11 giugno 2019	DL 14 giugno 2019, n.53	+ 3 giorni
	18 apr 2019	DL 30 aprile 2019, n. 35	+ 12 giorni
	4 apr 2019	DL 30 aprile 2019, n. 34 ⁶	+ 26 giorni
	20 mar 2019	DL 18 apr 2019, n. 32 ⁷	+ 28 giorni
	20 mar 2019	DL 25 marzo 2019, n. 22	+ 5 giorni
	7 mar 2019	DL 29 marzo 2019, n. 27 ⁸	+ 22 giorni
	17 gen 2019	DL 28 gen 2019, n. 4	+ 11 giorni
	10 gen 2019	DL 11 gen 2019, n. 2	+ 1 giorno
	7 gen 2019	DL 8 gen 2019, n. 1	+ 1 giorno
	23 dic 2018	DL 29 dic 2018, n. 143	+ 6 giorni
	12 dic 2018	DL 14 dic 2018, n. 135	+ 2 giorni
	15 ott 2018	DL 23 ott 2018, n.	+ 8 giorni

⁶ Il c.d. decreto-legge “crescita” è stato esaminato in due distinte riunioni del Consiglio dei ministri: una prima volta il 4 aprile 2019 e una seconda volta, in via “definitiva”, il 23 aprile 2019. Sul punto cfr. G. DI COSIMO, *La strana storia del “decreto crescita”*, in *LaCostituzione.info*, 25 aprile 2019.

⁷ Il c.d. decreto-legge “sbloccacantieri” è stato esaminato in due distinte riunioni del Consiglio dei ministri: una prima volta il 20 marzo 2019 e una seconda volta, in via “definitiva”, il 18 aprile 2019.

⁸ I decreti-legge “Agricoltura” e “Cogoletto”, inizialmente approvati in due testi distinti nella riunione del Consiglio dei ministri del 7 marzo 2019 sono stati successivamente pubblicati in Gazzetta ufficiale in un unico testo.

4 PRASSI E CRITICITÀ NELLA FASE GENETICA DEL DECRETO-LEGGE

		119 ⁹	
	4 ott 2018	DL 5 ott 2018, n. 115	+ 1 giorno
	24 set 2018	DL 4 ott 2018, n. 113	+ 10 giorni
	13 set 2018	DL 28 set 2018, n. 109	+ 15 giorni
	24 lug 2018	DL 25 lug 2018, n. 91	+ 1 giorno
	2 lug 2018	DL 12 lug 2018, n. 87	+ 10 giorni
	2 lug 2018	DL 12 lug 2018, n. 86	+ 10 giorni
	2 lug 2018	DL 10 lug 2018, n. 84	+ 8 giorni
	21 giu 2018	DL 22 giu 2018, n. 73	+ 1 giorno
	29 mag 2018	DL 29 mag 2018, n. 55	---
	8 mag 2018	DL 9 mag 2018, n. 44	+ 1 giorno
	26 apr 2018	DL 27 apr 2018, n. 38	+ 1 giorno
	10 apr 2018	DL 10 apr 2018, n. 30	---
<i>Media scarto temporale</i>			<i>7,6 giorni</i>

Come si può osservare, vi sono significativi picchi (fino a 28 giorni) nell'intervallo temporale tra la data di deliberazione in Consiglio dei ministri e la data di pubblicazione in Gazzetta ufficiale (e conseguente presentazione alle Camere).¹⁰

⁹ Il decreto-legge n. 119 del 2018 (recante “Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria”, poi convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 17 dicembre 2018, n. 136) è stato adottato inizialmente nella seduta del Consiglio dei ministri del 15 ottobre; nella successiva seduta del Consiglio dei ministri il 20 ottobre è stato nuovamente esaminato prevedendo disposizioni integrative al fine di evitare dubbi interpretativi.

¹⁰ Sul punto cfr. ancora A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit.

Per fornire un altro dato di contesto, dall'inizio della legislatura, il 23 marzo 2018, all'11 febbraio 2019 risultano approvate in Parlamento 29 leggi, di cui 13 di conversione di decreti-legge.¹¹ Se si considera che sulle restanti leggi approvate le autorizzazioni alla ratifica di trattati internazionali sono ben 7, ecco come appare ormai del tutto centrale il ruolo della decretazione d'urgenza sul piano delle fonti primarie del diritto.

Come è stato osservato, «la media dell'intervallo tra la deliberazione e la pubblicazione [...] sembra aver subito, nel corso delle tre legislature, un progressivo incremento: dai 3,8 giorni del secondo Governo Prodi ai 6,2 del quarto Governo Berlusconi; successivamente il Governo Monti ha ridotto i tempi di pubblicazione a una media di 4,7 giorni, aumentati fino a 5,3 con il Governo Letta per toccare quota 9 giorni medi con il Governo Renzi».¹² In riferimento ai dati sopra riportati in tabella, la media dell'ultimo anno risulta invece essere di 7,6 giorni, con punte di 28 giorni (nel caso del decreto-legge “sblocca-cantieri”, che – come il c.d. decreto-legge “crescita” – è stato esaminato in due distinti Consigli dei Ministri) dalla riunione del Consiglio dei ministri alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Tale “ritardo” appare senza dubbio in contrasto con la natura urgente dello strumento normativo, secondo quanto sancito in Costituzione. Già da qualche decennio, infatti, è stato messo in evidenza come «nella prassi i decreti-legge si fossero venuti sdoppiando in due figure: accanto ai pochi decreti-legge riconducibili, in ossequio all'art. 77 Cost., a provvedimenti legislativi indifferibili ma provvisori, si è affermato un secondo tipo, ovvero decreti non straordinari né urgenti né necessari né provvedimentali (e quindi spesso privi del requisito dell'immediata applicazione di cui all'art. 15 della legge n. 400 del 1988) e neppure presentati immediatamente alle Camere».¹³

Dunque, la previsione dell'art. 77 Cost. è sicuramente rispettata per i decreti-legge che hanno “reali” caratteri di necessità e urgenza, ma non sembra esserlo anche per il secondo tipo di decreti-legge. Su tale asimmetria la Corte costituzionale finora non si è ancora pronunciata. E l'immediata presentazione alle Camere dei disegni di legge di conversione dei decreti-

¹¹ Camera dei deputati, *Appunti del Comitato per la legislazione*, n. 2/2019.

¹² A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., p. 24.

¹³ G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018, p. 14. Distinzione operata dapprima da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, Edizioni Ricerche, 1966 e poi sviluppata in F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 458 s.. Sul punto cfr. anche A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della "immediata presentazione" del decreto-legge alle Camere per la conversione (prendendo spunto dal d.l. n. 98 del 2011)*, cit., p. 3.

legge è divenuta, pertanto, «una previsione costituzionale interpretata in modo eufemisticamente generoso nella prassi».¹⁴

Lo iato temporale tra la deliberazione in Consiglio dei ministri e la presentazione alle Camere, in particolare, può essere ricondotto ad una serie di vere e proprie figure sintomatiche, sopra richiamate, nonché da un delicato processo di interlocuzione con il Presidente della Repubblica: «talvolta, infatti, il Capo dello Stato ha accompagnato l’emanazione dei decreti a comunicati in cui ha espresso rilievi o perplessità, mentre non sono mancati casi di rinvio con richiesta di riesame e addirittura ipotesi di rifiuto».¹⁵

Recentemente, peraltro, si è registrato un ulteriore scostamento della prassi dalle norme, in merito all’adozione del decreto-legge n. 34 del 2019, il c.d. “Decreto crescita”: quest’ultimo, infatti, ancora prima di essere emanato è stato approvato due volte in Consiglio dei Ministri. Non si tratta di una emanazione differita bensì di una vera e propria doppia deliberazione.¹⁶ Nel preambolo del decreto, infatti, si richiamano le due distinte deliberazioni adottate nelle riunioni del 4 aprile e del 23 aprile 2019. Nella prima riunione il testo del decreto era stato approvato con la formula “salvo intese”, ma i successivi interventi – necessitati, evidentemente, anche da ragioni politiche – hanno dilatato i tempi: tre settimane dopo la prima deliberazione si è giunti ad una nuova deliberazione dell’atto.

Si tratta di un caso evidentemente paradigmatico di quanto può avvenire nella fase genetica del decreto-legge, quando, nell’intervallo tra l’adozione del decreto-legge in Consiglio dei ministri e la trasmissione alla Presidenza della Repubblica, le modifiche normative che intervengono in seno alle riunioni “informali” tra Presidenza del Consiglio, Ministero dell’Economia e altri Ministeri interessati fanno peraltro anche venire meno il requisito della collegialità della decisione precedentemente assunta in Consiglio dei ministri. La seconda deliberazione del decreto-legge permette in tal modo al Governo, nella sua collegialità, di prendere visione delle numerose modifiche intervenute.

2. La fase istruttoria del decreto-legge

Il testo del decreto-legge è predisposto in primo luogo dall’amministrazione competente per materia che provvede a trasmetterne bozza alla Presidenza del Consiglio, tramite posta elettronica certificata (p.e.c.), al Ministero

¹⁴ G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., p. 15. Cfr. anche A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit.

¹⁵ G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., p. 16.

¹⁶ M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019: dall’emanazione differita alla “doppia” deliberazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2019, p. 36 s.

dell'economia e alle altre amministrazioni eventualmente concertanti. Segnatamente, il testo è inviato al Dipartimento Affari giuridici e legislativi (d'ora in avanti DAGL¹⁷) della Presidenza e all'Ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell'economia, affinché ogni norma sia vagliata dal punto di vista giuridico e dal punto di vista degli oneri sulla finanza pubblica.

Nel susseguirsi dello scambio di bozze, il DAGL può eventualmente convocare riunioni informali tra le amministrazioni coinvolte al fine di predisporre il testo da inserire all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, il c.d. Pre-Consiglio. Ai sensi dell'art. 4 del d.p.c.m. 10 novembre 1993, infatti, ogni provvedimento deve essere necessariamente esaminato preventivamente in pre-Consiglio prima di poter essere deliberato in Consiglio.¹⁸

Vi è però un'importante eccezione a tale regola, non codificata, ma frutto ormai di una prassi ricorrente: a differenza di tutti gli altri atti normativi del Governo, i decreti-legge non sono normalmente inseriti all'ordine del giorno del pre-Consiglio dei ministri.¹⁹ Ciò in ragione della complessità del testo (e della sua conseguente disomogeneità), sottoposto a frequenti variazioni di bozze, anche nelle ore immediatamente precedenti alla deliberazione in Consiglio dei ministri, che certamente non permettono la previsione o anche il semplice rispetto di tempistiche certe. Pertanto, si preferisce continuare a "limare" il testo dei decreti-legge nell'ambito di quelle riunioni informali prima richiamate, anziché sottoporlo alle inevitabili lungaggini del pre-Consiglio.

Tuttavia, è opportuno osservare però che nel corso della legislatura attuale sembra esserci stata una significativa inversione di tendenza: i decreti-legge sono stati inseriti spesso all'ordine del giorno del pre-Consiglio (tra i quali, da ultimo, il già citato "decreto Crescita", n. 34 del 2019), non tanto per via della loro particolare complessità, quanto forse in ragione del particolare

¹⁷ Sul DAGL cfr. P. DE LUCA, *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 agosto 2017; C. ZUCHELLI, *Il ruolo del dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani e E. Rossi, Milano, Giuffrè, 2003, p. 11 s.; C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 - Seminario 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 199 s.

¹⁸ Sul c.d. Pre-Consiglio, si v. G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 2/2015; P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo: problemi e prospettive*, in *Astrid Rassegna*, n. 98/2009; R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo: procedure, organi, criticità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 giugno 2018.

¹⁹ Sebbene l'elenco storico degli ordini del giorno del pre-Consiglio non sia pubblicamente accessibile, né viene diramato alle agenzie di stampa, ai fini del presente contributo è stato possibile consultarlo: si evince una chiara tendenza, almeno fino alla XVII legislatura, a non inserire gli schemi di decreto-legge nell'ordine del giorno del pre-Consiglio.

accordo di coalizione (c.d. “contratto”) a supporto della maggioranza di governo.²⁰

Una possibile spiegazione di tale inversione di rotta nella prassi si può rintracciare nella considerazione per cui quanto maggiore è la frammentazione politica e la debolezza della coalizione di governo e tanto maggiore diventa la necessità di “andare” in pre-Consiglio, per trovare una quadratura tecnica dei decreti-legge, in attesa di raggiungere l'accordo politico. Anche in ragione del fatto, evidentemente, che le riunioni del Consiglio dei ministri si svolgono necessariamente “a porte chiuse”, senza la possibilità di avvalersi dell'ausilio delle strutture tecniche dell'amministrazione.²¹

3. L'approvazione in Consiglio dei ministri, l'annuncio e il comunicato stampa

Una volta conclusa la fase istruttoria, il decreto-legge è inserito all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. Il DAGL provvede così a diramare il testo, tramite p.e.c., a tutte le amministrazioni, i Ministeri e gli Uffici convocati al Consiglio dei ministri.

Sempre più frequentemente, però, i tempi delle decisioni politiche sono talmente affrettati che risulta difficile poter diramare per tempo le bozze di provvedimento e pertanto il testo è spesso “portato direttamente in Consiglio”. Si tratta della prassi dei c.d. decreti-legge “fuori sacco”: provvedimenti non inseriti nell'ordine del giorno del Consiglio, poiché «perfezionati solo poche ore prima della riunione stessa e dunque portati all'attenzione delle altre amministrazioni il giorno stesso della riunione del pre-Consiglio».²²

È evidente come tale prassi non rispetti il criterio della collegialità del Governo, nonché renda impossibile per gli uffici dei singoli Ministeri prendere concretamente – e ponderatamente – visione del testo del decreto-legge, urtando, in tal modo, col principio della collegialità governativa.

In Consiglio, i Ministri possono consultare i testi tramite supporto informatico, mediante testi caricati su *pendrive* a cura dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri. All'avvio del Consiglio, il Ministro

²⁰ Sul “contratto di governo” si v. L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione: natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018; A. NATALINI, *Programma di governo e contratto con gli italiani*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12/2003.

²¹ La partecipazione alla riunione del Consiglio dei Ministri è infatti strettamente riservata ai Ministri e al Presidente. Sono ammessi ad entrate solamente il Segretario generale della Presidenza e il Capo ufficio della Segreteria del Consiglio dei Ministri in caso di sospensione dei lavori. Si v. l'art. 1, comma 1 del d.P.C.M. 10 novembre 1993.

²² A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., p. 16.

competente o, in sua sostituzione, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza e segretario del Consiglio, provvede a illustrare i contenuti del provvedimento, articolo per articolo. In tale sede, i singoli Ministri possono avanzare rilievi, osservazioni, suggerimenti provvedendo così a raggiungere una sintesi e un accordo sul testo che poi è sottoposto al voto in Consiglio.²³

Al termine, l'Ufficio stampa della Presidenza del Consiglio, unitamente all'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri, che risponde direttamente al Sottosegretario di Stato, provvede a redigere un comunicato stampa che contiene la sintesi di quanto deciso. È interessante notare che il comunicato non costituisce la verbalizzazione della riunione appena svolta (in quanto il regolamento interno del Consiglio dei ministri prevede espressamente che il verbale è successivamente redatto dal Sottosegretario di Stato, ma non è pubblicamente accessibile²⁴), bensì un mezzo di pronta informazione, trasmesso alle agenzie di stampa e alle redazioni dei principali media per poter dare prontamente conto, almeno sommariamente, di quanto deciso in Consiglio.

Proprio a causa della riservatezza delle attività interne del Governo, evidentemente, i comunicati stampa diramati al termine delle riunioni del Consiglio dei ministri assumono pertanto particolare rilevanza: sempre più spesso anticipano i contenuti dell'atto – anche molti giorni prima della pubblicazione ufficiale – e costituiscono pertanto gli unici strumenti in grado di fornire qualche elemento su quanto deciso in Consiglio dei ministri, peraltro alimentando notevolmente il dibattito pubblico. Poiché il testo del decreto-legge, pur approvato in Consiglio, non è immediatamente trasmesso alla Presidenza della Repubblica per l'emanazione, in quanto sussistono sempre più spesso le figure sintomatiche prima richiamate (c.d. clausola “salvo intese”, fase di “post-Consiglio”, ecc., che saranno più avanti

²³ Sulla durata del Consiglio dei Ministri, sebbene non esistano statistiche ufficiali, il dato può essere desunto confrontando l'orario di inizio e l'orario di conclusione dei Consigli, riportato nei relativi comunicati stampa. Ad ogni modo, si v. sul punto il dossier n. 2 (febbraio 2016), curato da Openpolis, cfr. <https://blog.openpolis.it/2016/02/24/quanto-lavora-consiglio-dei-ministri-dati-delle-riunioni/6077>

²⁴ L'art. 13, comma 1, del Regolamento interno del Consiglio dei ministri (d.p.c.m. 10 novembre 1993) prevede espressamente la riservatezza del verbale del Consiglio escludendo inoltre qualsiasi forma di pubblicità e trasparenza in ordine alle riunioni preparatorie del Consiglio stesso. Si prevede, in particolare, che il verbale del Consiglio dei ministri è atto riservato e che possono prenderne visione in ogni momento i Ministri, nonché i Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano limitatamente ai punti dell'ordine del giorno per i quali si è avuta la loro presenza. Il Presidente del Consiglio dei ministri può inoltre autorizzare altri soggetti a prendere visione del processo verbale, anche in relazione a singoli punti dell'ordine del giorno, salvo che il Consiglio dei ministri abbia deliberato in senso contrario. Sulle fonti interne al Consiglio dei ministri cfr. E. GIANFRANCESCO, *Dentro gli arcana imperii: alcuni interrogativi sul regolamento “interno” del Consiglio dei ministri, con particolare riferimento alla disciplina del processo verbale delle sedute consiliari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, p. 3101 s.

esaminate) il comunicato stampa è divenuto pertanto, negli ultimi anni, l'unica "fonte" cognitiva dove amministrazioni, cittadini e organi di stampa possono conoscere in via preliminare i principali contenuti del decreto-legge. Più che uno strumento di sintesi di quanto approvato, il comunicato è ormai un esercizio di "annuncio politico", utile per fornire contenuti che giuridicamente non sono stati ancora pienamente condivisi dalle amministrazioni coinvolte e addirittura – a volte – non sono ancora stati redatti in veste di vere e proprie norme giuridiche.²⁵

È una "eterogenesi dei fini" quella del comunicato stampa del Consiglio dei ministri, che testimonia quanto lo strumento abbia assunto una funzione sempre più rilevante, anche con riferimento all'attività di altri organi costituzionali.²⁶ Il comunicato stampa rimane infatti, per molti giorni, l'unico "documento ufficiale" a testimonianza di quanto deliberato in Consiglio, "anticipando" peraltro il contenuto della norma-decisione.²⁷

In alcuni casi particolari, su decreti-legge ritenuti politicamente essenziali per il perseguimento del programma di governo, il comunicato stampa può essere preceduto da una conferenza stampa ufficiale, tenuta presso la Presidenza del Consiglio, presieduta dal Presidente e dal Ministro competente per materia (o, in casi minori, direttamente da quest'ultimo), dove si provvede ad annunciare le norme più qualificanti del provvedimento approvato, dibattendone con la stampa. La conferenza dunque non assolve solamente alla funzione di annuncio (che in ogni caso è successivamente demandata al comunicato), bensì permette di rimarcare la *ratio* politica dell'adozione di taluni provvedimenti nell'ambito di una più ampia dialettica con gli organi di informazione.

Un aspetto che non può essere trascurato riguarda gli effetti che spesso gli annunci – comprese le conferenze stampa – del Governo provocano anche sui conti pubblici. I decreti-legge, soprattutto con la clausola "salvo-intese", rispondono alla volontà di adottare misure tempestive, ma che spesso

²⁵ L'esempio più rilevante è il disegno di legge di bilancio, i cui contenuti normativi, anticipati per sommi capi tramite il comunicato stampa, sono solitamente trasmessi ufficialmente al Parlamento solamente molti giorni dopo la riunione del Consiglio dei ministri.

²⁶ Si pensi ai comunicati stampa della Corte costituzionale, coi quali si anticipano alcune decisioni. Vedi il caso dell'ordinanza n. 17 del 2019, depositata l'8 febbraio 2019, ma il cui contenuto, seppure per sommi capi, era stato anticipato da un comunicato stampa del 10 gennaio 2019.

²⁷ Qualcosa di in parte simile accade per la Corte costituzionale. Sul punto cfr. F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, e P. CARNEVALE, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della Corte Costituzionale del 25 gennaio scorso...sperando di non incorrere in allucinazioni: note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2017; D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, in *Diritto e società*, n. 2/2018, p. 255 s. e G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le voci di dentro tra tradizione e innovazione*, in *Diritto e società*, n. 2/2018, p. 237 s.

finiscono per essere “vuote”. Tuttavia, spesso, gli annunci da parte di esponenti dell'esecutivo causano aumenti dei tassi di interesse sul debito pubblico e, a cascata, sulla sostenibilità di quest'ultimo.²⁸

4. Le fasi del “post-Consiglio”, la clausola “salvo intese” e la verifica della Relazione tecnica (“bollinatura”)

Nel caso dei decreti-legge più complessi, sia dal punto di vista giuridico sia dal punto di vista politico, la deliberazione in Consiglio dei ministri può non rivelarsi sufficiente per poter trasmettere il testo alla Presidenza della Repubblica. Si tratta di uno dei punti maggiormente problematici: il ritardo nella trasmissione alla Presidenza della Repubblica si traduce infatti in un ritardo nella pubblicazione del testo in Gazzetta ufficiale.

Le cause di tale fenomeno possono essere individuate nella la posizione della clausola “salvo intese” e nella necessità di tenere un “post-Consiglio”. Nella prima fattispecie, il decreto-legge è adottato con la dizione “salvo intese politiche”.²⁹ Si tratta di una clausola che permette l'adozione di una norma, anche qualora non sia stata formulata in dettaglio. Vi è dunque una condivisione dal punto di vista politico (che è l'oggetto di deliberazione del Consiglio), ma si riserva poi la redazione ad un momento successivo, ad opera degli uffici competenti.

Conseguentemente, si verifica la seconda fattispecie: una volta terminato il Consiglio, il DAGL, il Ministero dell'economia e le amministrazioni competenti tornano a riunirsi per lavorare ulteriormente sul testo nell'ambito di riunioni informali, esattamente identiche a quelle svolte prima della riunione del Consiglio dei ministri. Si tratta di un momento che è definibile come vero e proprio “post-Consiglio”, quasi speculare al pre-Consiglio, seppur non previsto da alcuna disposizione normativa. E pertanto, ogni procedura è demandata alla prassi. Vista la complessità dei decreti-legge adottati nelle ultime legislature tale binomio è ormai divenuto prassi quasi costante. Le intese saranno successivamente raggiunte nelle riunioni del post-Consiglio, che possono svolgersi addirittura in giornate successive a quella in cui si è tenuto il Consiglio.

Quando il testo è ritenuto “pronto”, è trasmesso, a cura del DAGL, al Ministero dell'economia. Qui, l'Ufficio del coordinamento legislativo del

²⁸ Come si nota in A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 27, ciò è stato confermato anche dal Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, il quale, nel corso di una conferenza stampa tenutasi il 13 settembre 2018, ha affermato che “le parole del governo fanno danni agli italiani”.

²⁹ Spesso tale clausola copre, in realtà, l'esigenza di trovare un'intesa anche dal punto di vista “tecnico” stante la complessità giuridica di alcuni provvedimenti adottati, derivante peraltro anche dalla ormai invalsa eterogeneità dei contenuti dei decreti-legge.

MEF provvede a trasmetterlo a sua volta alla Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che è incaricata di verificare la Relazione tecnica che accompagna le norme. Si tratta della fase della c.d. bollinatura:³⁰ qualora il Ragioniere generale dello Stato verifichi positivamente ogni singola norma, provvede ad apporvi il c.d. bollino, pagina per pagina, a testimonianza che è provvista delle adeguate coperture finanziarie per far fronte anche nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, così come disciplinato dall'articolo 81 della Costituzione.³¹

Nella fase immediatamente precedente alla bollinatura possono però insorgere contrasti interpretativi ed esigenze di chiarimento tra le amministrazioni competenti e la Ragioneria dello Stato, la quale può chiedere integrazioni della Relazione tecnica o addirittura l'espunzione di alcune norme per poter concedere la verifica positiva.

Un importante ruolo di mediazione è dunque svolto in tale sede dalla Presidenza del Consiglio, poiché negli ultimi anni, sempre più spesso, il Ministero dell'economia è apparso come unico vero "limite" per l'azione di governo, anche in tema di decretazione d'urgenza. Un ruolo assunto dal Ministro dell'economia non soltanto in virtù della funzione che egli svolge nel procedimento di approvazione del decreto-legge, ai fini della verifica della copertura finanziaria, ma anche per via del ruolo di garante del rispetto dei vincoli di bilancio imposti dalle norme in Costituzione, in rapporto con la legislazione dell'Unione europea per la tutela della stabilità dei mercati finanziari. Il Ministro (e il Ministero) dell'economia è il «più 'democratico' tra i guardiani della stabilità finanziaria»³² e in tal senso «la centralità della Presidenza deve pertanto confrontarsi col ruolo che, anche in virtù del collegamento con istanze sovranazionali, può ascrivere ad altre figure, e in particolare al Ministro dell'Economia e delle Finanze».³³ Ciò ha portato alla

³⁰ Sulla c.d. "bollinatura" cfr. E. D'ALTERIO, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

³¹ L'obbligo di corredare di relazione tecnica i disegni di legge, gli schemi di decreto-legge e di decreto legislativo, i regolamenti governativi che comportano ricadute finanziarie è stato introdotto dall'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978 e successivamente specificato nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, nella Circolare del DAGL del 15 ottobre 2001.

³² D. CRESCENZI, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. Volpi, Torino, Giappichelli, 2017, p. 87 s.

³³ M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in *Il governo tra tecnica e politica*, a cura di G. Grasso, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 54. È evidente, infatti, il ruolo di snodo del Ministro dell'economia tra la politica interna e le politiche dell'Unione. In questo senso, come nota lo stesso A., «la posizione del Ministro è connotata da una forte commistione tra il profilo tecnico e quello politico: ciò, sul lato della partecipazione alla elaborazione delle politiche dell'Unione, si esprime nel ruolo degli uffici tecnici che preparano le riunioni e della Rappresentanza permanente; sul piano interno, si traduce in un ruolo prevalentemente interdittivo, di garante del

scelta di Ministri dell'economia, negli ultimi governi, con un «profilo tecnico spiccato, in modo da poter reggere efficacemente il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea».³⁴ Se il testo è verificato positivamente dalla Ragioneria può essere dunque trasmesso alla Presidenza della Repubblica: il decreto-legge “torna” così a Palazzo Chigi dove l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri provvede a trasmetterlo al Quirinale per i seguiti di competenza.

Poiché tali procedure non sono codificate in alcuna norma ma sono affidate alla sola prassi, senza peraltro caratteri di pubblicità, si possono generare – in alcuni casi – profondi equivoci, come è avvenuto di recente, anche a causa di indiscrezioni di stampa basate sulla lettura di bozze di provvedimenti non aggiornate o comunque non ufficiali.³⁵ Ciò in virtù della preponderanza della clausola “salvo intese”, che genera un effetto distorsivo: la mancanza di una pronta decisione sul contenuto delle norme aumenta il rischio di disomogeneità del testo³⁶. Rischio che è stato più volte lamentato dalla Corte costituzionale,³⁷ in ragione del fatto che procedure d'esame ormai

rispetto dei vincoli europei, la cui accettazione da parte degli altri componenti del Governo non è indipendente dal profilo tecnico del Ministro».³⁵

³⁴ In questi termini N. LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 30.

³⁵ Il caso di quanto avvenuto col c.d. decreto-legge fiscale (n. 119 del 2018), dove il Vice-presidente del Consiglio dei ministri ha lamentato l'inserimento di una norma, non concordata politicamente, da parte di uffici non autorizzati (c.d. “manina”), nell'ambito di una fase successiva alla riunione del Consiglio dei ministri. Segnatamente, tale norma, secondo quanto affermato dal Vice-presidente del Consiglio, sarebbe stata inserita a ridosso della fase di bollinatura ed immediatamente prima della trasmissione al Quirinale. Sul caso, la stessa Presidenza della Repubblica è intervenuta con un “tweet”, nel quale ha specificato che «in riferimento a numerose richieste da parte degli organi di stampa, l'ufficio stampa della Presidenza della Repubblica precisa che il testo del decreto-legge in materia fiscale per la firma del Presidente della Repubblica non è ancora pervenuto al Quirinale».

³⁶ Sull'eterogeneità dei decreti-legge e i suoi effetti cfr. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di G. D'Elia, G. Tiberi e M.P. Viviani Schlein, Milano, Giuffrè, 2012, p. 432 s.; Id., *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in *Fuga dalla legge?*, a cura di R. Zaccaria, Brescia, Grafo 2011, p. 84 s.

³⁷ Corte cost., sentenza n. 22 del 2012. Sebbene la sentenza si soffermi principalmente sulla legge di conversione, tuttavia la Corte ha affrontato, seppur preliminarmente, anche il problema dell'omogeneità in riferimento al decreto-legge. In particolare, a differenza delle precedenti sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008 che consideravano la non omogeneità del contenuto del decreto-legge un indice della possibile insussistenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza e, sulla base di tale premessa, passavano poi in rassegna le singole disposizioni tra loro disomogenee al fine di accertare la mancanza o la presenza di quel requisito, al contrario la sentenza n. 22 «ritiene *tout court* illegittimo il decreto-legge qualora il suo contenuto non rispetti il vincolo della omogeneità». In questi termini S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2012, p. 2492 s. Vincolo che la Corte ritiene

sempre più rapide impediscono sia al DAGL sia all'amministrazione proponente di avere il tempo necessario per una valutazione di insieme del complesso normativo che si sta adottando con un provvedimento.

La presenza di tali storture e delle cattive prassi fin qui richiamate appare avere come conseguenza più immediata la perdita di "utilità" dello strumento di Analisi di impatto della regolazione (AIR) e dell'Analisi tecnico-normativa (ATN), previste ai sensi dell'art. 16 del d.p.c.m. 8 agosto 2000 e come ulteriormente specificato dalle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009 e del 10 aprile 2018. Quest'ultima, in particolare, prevede una apposita disciplina per l'analisi di impatto dei decreti-legge che, compatibilmente con la necessità di speditezza tipica di questi provvedimenti, assicura un nucleo minimo di informazioni a supporto del processo decisionale.³⁸

L'intenzione del legislatore nel prevedere l'AIR si inseriva in un'organica strategia di riforma del sistema della regolamentazione, volta allo snellimento dei procedimenti amministrativi (leggi di semplificazione annuali), al ricorso agli strumenti di semplificazione (silenzio-assenso, sportelli unici, autocertificazione). Eppure, questa intento sembra essere stato "tradito" dalla prassi. Come è possibile infatti predisporre relazioni di ATN e di AIR seriamente ponderate in relazione a norme che non sono state nemmeno ancora scritte nel momento della loro adozione (v. "salvo intese")? Certo, è sicuramente possibile predisporle *ex-post*, ma i tempi rapidi che impongono la trasmissione alla Presidenza della Repubblica rendono di fatto tali relazioni ormai un semplice "orpello" privato di qualsiasi attenzione da tutti i soggetti coinvolti nel procedimento legislativo.

implicitamente previsto dall'art. 77 Cost. ed esplicitato dall' art. 15, comma 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400.

³⁸ C'è chi ha visto, nell'introduzione della specifica procedura di analisi di impatto dedicata ai decreti-legge una "presa d'atto" di come sia sempre più netto lo scollamento tra la prassi e il modello costituzionale delineato dall'art. 77 Cost. (i decreti-legge erano precedentemente infatti esonerati dalla relazione AIR proprio in virtù della loro necessità e urgenza). In questi termini F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018 (a cura di M. MALVICINI). Lo stesso A. richiama anche il parere del Consiglio di Stato sullo schema del citato regolamento (Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 7 giugno 2017, n. 807 del 2017, p. 1-63) nel quale si legge che la Presidenza del Consiglio dei ministri "dovrà valutare se conservare, o no, la disposizione", atteso che "i decreti-legge, nella fisiologia del sistema delle fonti (articolo 77 Cost.), dovrebbero essere utilizzati per fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, che non ammettano dilazioni", per cui, "in contesti del genere, ad avviso della Sezione, l'effettuazione dell'AIR, nella migliore delle ipotesi, si rivelerebbe del tutto superflua, posto che essa inevitabilmente si limiterebbe a una surrettizia giustificazione di scelte politiche già assunte; nella peggiore delle ipotesi, invece, l'AIR rischierebbe di pregiudicare la rapidità dell'azione normativa del Governo".

Persino la stessa Relazione illustrativa sta perdendo sempre più importanza: è utilizzata ormai come succedaneo per la predisposizione del comunicato stampa o come anticipazione alle agenzie di stampa.³⁹

5. La fase interlocutoria tra Governo e Presidenza della Repubblica: effetti della c.d. moral suasion

Come è noto, sono pochi gli anfratti dell'ordinamento che in qualche modo non entrano in relazione col Capo dello Stato, a causa della posizione "sfuggente" del Presidente della Repubblica nella forma di Stato e di governo.⁴⁰ La Costituzione «ha costruito una rete di ponti tra gli organi costituzionali, in virtù della quale il Capo dello Stato può spaziare nell'intera estensione dell'ordinamento senza mai toccare l'acqua».⁴¹

In generale, il ruolo del Presidente della Repubblica in relazione all'attività normativa del governo può esplicarsi attraverso due direttrici: in primo luogo con i poteri formali, al momento della promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti con forza di legge (art. 87, quinto comma, Cost.); in secondo luogo con i poteri 'informali' di *'moral suasion'*, che possono essere utilizzati in diversi momenti, ad esempio nella fase precedente alla autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa (art. 87, quarto comma, Cost.) oppure in quella precedente all'emanazione degli atti aventi forza di legge⁴².

Per ciò che attiene il momento dell'autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa (art. 87, quarto comma, Cost.), il Presidente della Repubblica si esprime soprattutto con interventi di

³⁹ Basti raffrontare i testi dei comunicati stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri con i conseguenti testi delle relazioni illustrative dei provvedimenti presentati in Parlamento.

⁴⁰ L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica (voce)*, in *Enc. del dir.*, XXXV, 1986, p. 236. Si v. anche V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

⁴¹ P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 115.

⁴² A tal fine appare utile richiamare alcuni passaggi della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013, laddove ricostruisce il ruolo del Capo dello Stato, proprio in relazione ai suoi poteri informali: tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno «lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali». In particolare, come continua la Corte, «per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di 'magistratura di influenza', il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono. È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il 'potere di persuasione', essenzialmente composto di attività informali» (punti 8.2. e 8.3. c.i.d.).

moral suasion, più o meno formalizzati, in un momento precedente, contemporaneo o successivo, alla autorizzazione presidenziale per la presentazione al Parlamento. Sin dalla Presidenza Einaudi, il Capo dello Stato, pur promulgando le leggi, ha tuttavia mosso allo stesso momento considerazioni e rilievi, ricorrendo a strumenti informali e per lo più riservati,⁴³ come ampiamente documentato nei fondi conservati nell'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica: «già a partire dalla Presidenza Einaudi, dal tronco del potere di rinvio è germogliata tutta una serie di strumenti atipici esercitati dai Presidenti della Repubblica allo scopo di interporsi nella produzione legislativa: un'attività che si è rapidamente diffusa nel corso degli anni, prendendo il sopravvento rispetto all'istituto del rinvio presidenziale delle leggi».⁴⁴ Tale prassi, che si è andata consolidando e, specie negli ultimi anni, ha spesso finito per perdere l'aura di riservatezza, nei tempi recenti ha sempre più spesso interessato la legge di conversione dei decreti-legge, giungendo a lambire addirittura lo stesso disegno di legge di bilancio.⁴⁵

Senza qui poter ricostruire l'evoluzione completa dei controlli del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza,⁴⁶ basti dire come questa sia stata caratterizzata da una serie di fasi. In particolare, vi è stata una prima fase di "silenzi", durata poco più di trent'anni, fino all'inizio degli anni ottanta. È poi emerso il controllo del Capo dello Stato sulla decretazione d'urgenza, prima dell'emanazione del decreto-legge e, infine, nelle fasi più recenti, vi è stata una evoluzione delle prassi, soprattutto con la Presidenza di Giorgio Napolitano.

Tra il 2005 e il 2015, infatti, due sono state le novità principali: in primo luogo il Presidente ha colto maggiormente rispetto al passato il legame tra decreto-legge e legge di conversione e conseguentemente tra i poteri di emanazione e promulgazione; in secondo luogo, a differenza di quanto accadeva in precedenza, di queste vicende si è avuta notizia non solo attraverso la stampa ma anche per la diramazione di note e comunicati da

⁴³ Cfr. M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992, p. 222; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, p. 219; G. D'ORAZIO, *In tema di rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo nella più recente esperienza costituzionale italiana (1978-1982)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1983, p. 1242 s.; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 237 s.

⁴⁴ A. BURATTI, "Preferirei di no". *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e società*, n. 2/2014, p. 194.

⁴⁵ D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale scientifica italiana, 2014, p. 317. Come nota lo stesso A., tuttavia, la documentazione conservata nell'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica (AC XIV, 4) consente di affermare che, anche con riferimento alla legge di conversione, essa affonda le proprie radici in anni lontani.

⁴⁶ Sul punto si v. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e Presidente della Repubblica*, cit., p. 251 s. Più recentemente cfr. E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, spec. p. 14 s.

parte della Presidenza per dare pubblicità ai rapporti informali col Governo.⁴⁷

Tuttavia, una delle prassi più interessanti per quel che qui rileva, è quella – risalente ai tempi del Presidente Pertini, “riscoperta” da Scalfaro e usata poi assiduamente durante la Presidenza Napolitano – in base alla quale i decreti-legge debbono essere comunicati alla Presidenza della Repubblica almeno cinque giorni prima dell’esame in Consiglio dei Ministri (e non della loro deliberazione, che potrebbe avvenire anche successivamente). Si tratta, peraltro, di prassi che, alla luce dell’art. 77 Cost., è stata giudicata «difficilmente compatibile con i presupposti di cui alla disposizione costituzionale, dal momento che, se i decreti-legge possono essere adottati in casi imprevisi e imprevedibili di necessità e di urgenza, essi mal si conciliano con una sorta di procedimento, predeterminato nei tempi, per la loro approvazione».⁴⁸ Inoltre, è una prassi che evidenzia da un lato come il decreto-legge sia ormai strumento ordinario per il perseguimento dell’indirizzo politico del governo e, dall’altro, il penetrante controllo del Capo dello Stato.

Tutto ciò premesso, una volta dunque ricevuta la verifica positiva della Relazione tecnica (c.d. bollinatura) da parte della Ragioneria generale dello Stato, il testo del decreto-legge può essere definitivamente inviato alla Presidenza della Repubblica, per i seguiti di competenza, per tramite dell’Ufficio di Segreteria del Consiglio dei ministri. Tuttavia, come ricordato poc’anzi, la Presidenza della Repubblica è preventivamente informata dei contenuti dei decreti-legge cinque giorni prima dell’esame in Consiglio dei Ministri, tramite la trasmissione – assolutamente informale – di bozze di lavoro, per mezzo di contatti tra il DAGL e il Servizio affari giuridici del Quirinale. Ciò consente alla Presidenza della Repubblica di avviare non soltanto, col dovuto anticipo, l’esame dei testi, ma anche la più ben nota attività di *moral suasion* mediante suggerimenti, idee, correzioni, segnalazioni di tutto ciò che può essere costituzionalmente rilevante.⁴⁹

Soprattutto per gli interventi normativi più importanti sembra dunque ormai consolidata una collaborazione informale e preventiva già durante l’*iter*

⁴⁷ Cfr. D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media: spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2010, p. 1921 s.

⁴⁸ D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e Presidente della Repubblica*, cit., p. 285.

⁴⁹ Ovviamente, senza qui prendere in considerazione i casi più gravi, laddove il Presidente della Repubblica ricorre alla soluzione più radicale del diniego di emanazione dei decreti-legge. Per la possibilità di porre un veto assoluto sui decreti-legge anche in ipotesi non gravissime cfr. G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2009, p. 482. *Contra*, nel senso che non vi sia la possibilità di un diniego assoluto di emanazione dei decreti-legge G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 13.

istruttorio del provvedimento tra la Presidenza del Consiglio e il Quirinale,⁵⁰ sempre sotto l'egida del sindacato esercitato dal Presidente della Repubblica nell'ambito del proprio potere di emanazione.⁵¹

Non bisogna pensare tuttavia che la Presidenza della Repubblica eserciti uno "stretto" controllo di costituzionalità, poiché in tal caso si tratterebbe di una mera anticipazione del controllo di costituzionalità che, come è noto, è riservato alla Corte costituzionale. La valutazione svolta in questa fase, piuttosto, appare molto simile a quella svolta in caso di rinvio presidenziale di un progetto di legge approvato dalle Camere.⁵²

Per quanto riguarda la decretazione d'urgenza non è mancato chi ha ritenuto di inquadrare il rapporto tra Governo e Presidenza della Repubblica in un'attività di co-legislazione.⁵³ La Presidenza della Repubblica suggerisce (o comunque segnala) al governo ciò che è più "opportuno", non tanto da un punto di vista politico bensì a tutela di principi costituzionalmente rilevanti: il mantenimento dell'unità nazionale che il Capo dello Stato rappresenta (art. 87 Cost.), il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (art. 81 Cost.) e di quelli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali (art. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., nonché gli artt. 81 e 97 Cost.), la necessaria omogeneità dei contenuti del decreto-legge (art. 15 legge n. 400 del 1988), il contenimento degli interessi e delle competenze dello Stato e delle autonomie territoriali (art. 117, 118 e 119 Cost.) e più in generale richiamando la giurisprudenza costituzionale più rilevante.

È opportuno notare che vi è ormai un aspetto che sembra sfuggire non tanto al controllo della Presidenza della Repubblica, bensì alla capacità di questa di riuscire a "imporlo" al governo: si tratta del rispetto dei requisiti di

⁵⁰ Tale collaborazione è stata definita in dottrina come forma "attenuata" del potere di rinvio. Cfr. S.M. CICCONE, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e società*, 1980, p. 569.

⁵¹ A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., p. 25.

Cfr. sul punto A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, p. 525 s.; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 3 s.

⁵² Bisogna tener presente, ad ogni modo, che la possibilità del rinvio presidenziale può essere ventilata, espressamente o tacitamente, lungo tutto l'iter delle leggi. Ciò consente al Presidente di esercitare forme di *moral suasion* durante tutto il percorso di approvazione parlamentare della legge. In questi termini, riferendosi in particolare alle leggi di spesa, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, LUISS University Press, 2007, p. 145. Parla di *moral suasion* anche M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2005, p. 239.

⁵³ G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, Mucchi, 2015, pp. 111 s.

necessità e urgenza del decreto-legge ai sensi dell'art. 77 Cost. Se, come noto, il decreto-legge è divenuto sempre più uno strumento "normale" di governo e di legislazione (e non più straordinario come nell'originario disegno costituzionale), appare evidente come la Presidenza della Repubblica incontri maggiori difficoltà nel censurare la mancanza di tali requisiti, in quanto l'adozione del decreto-legge è ormai considerata dal Governo come "costituzionalmente necessaria". Una censura di un decreto-legge per mancanza di requisiti di necessità e urgenza verrebbe ormai percepita come una censura politica da parte del Presidente della Repubblica.

A testimonianza di ciò sono esemplificativi i casi dei c.d. decreti-legge "a perdere": quando infatti c'è necessità di una norma immediatamente vigente, e non potendo adottare, per tale scopo, emendamenti a un decreto-legge già in conversione presso le Camere in quanto gli emendamenti in tal modo approvati, come è noto, avrebbero efficacia solamente *pro futuro*,⁵⁴ si preferisce adottare un decreto-legge spesso di un solo articolo (e alcune volte addirittura di un solo comma) salvo poi recepire quella disposizione in decreti-legge successivi e non proseguendo la conversione in legge del decreto-legge originario.

A quel punto, garantita l'immediata vigenza delle disposizioni, nella successiva fase di conversione, anziché avviare conversione di questo nuovo decreto-legge, si trasporta il suo contenuto normativo, tramite emendamenti, in un altro decreto-legge in fase di conversione presso le Camere.⁵⁵

Tale prassi⁵⁶ si caratterizza pertanto dall'approvazione di un decreto-legge e dall'approvazione di un ulteriore decreto che tuttavia è destinato a non essere convertito in legge. L'*iter* parlamentare di quest'ultimo decreto, pertanto, non è neppure avviato o vi è un minimo esame, salvo poi recepirne il contenuto integrale mediante l'approvazione di emendamenti al disegno di legge di conversione del primo decreto.⁵⁷

⁵⁴ Spesso si ricorre poi all'approvazione di una legge di "cristallizzazione" degli effetti del decreto "a perdere". Cfr. P. CARNEVALE e A. CELOTTO, *La Corte e la regolazione dei "rapporti sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti". Qualche considerazione sulla legge di cui all'art. 77, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione alla luce del suo trattamento nella giurisprudenza costituzionale*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, I, Torino, Giappichelli, 2001, p. 362 s.

⁵⁵ Questo fenomeno, peraltro, spiega anche lo scarto tra decreti-legge e leggi di conversione, dovuto più a tale motivo che non alla decadenza. Sul punto cfr. Sul tema v. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 53 s.

⁵⁶ Definita forse troppo impropriamente «meccanismo c.d. decreti 'Minotauro'», cfr. R. ZACCARIA e E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 22 giugno 2009, p. 11.

⁵⁷ Vi è poi una variante che si caratterizza invece per la decisione del Governo di far confluire il contenuto normativo del decreto "a perdere" all'interno di un emendamento in sede di conversione

Bisogna infine notare come questo processo di interlocuzione tra Governo e Presidenza della Repubblica non sia assistito da alcuna disciplina normativa espressa: evenienza tanto più grave «per cui non è chiaro chi interloquisca con il Capo dello Stato, né chi si assuma le connesse responsabilità da parte del Governo, né, infine, a quali formalità siano soggette le modifiche ai testi conseguenti a rilievi del Presidente»,⁵⁸ in un momento storico, peraltro, nel quale la presenza dei media ha portato «a rendere noto all'opinione pubblica come alcune modifiche a decreti-legge o addirittura operazioni di 'spacchettamento' degli stessi siano state 'imposte' dal Quirinale»⁵⁹.

Come si è osservato poc'anzi, il tempo che intercorre tra l'approvazione in Consiglio dei ministri e la pubblicazione in Gazzetta ufficiale è divenuto sempre più ampio con il passare degli anni. Tant'è che appare ormai impossibile, per ogni governo, rispettare il precetto costituzionale secondo il quale il decreto-legge è immediatamente presentato alle Camere il giorno stesso della sua adozione (art. 77, secondo comma, Cost.).

Per via di tale ritardo, quando il testo giunge alla Presidenza della Repubblica è ormai trascorso “troppo” tempo dal momento in cui il Parlamento (e soprattutto le opposizioni) hanno avuto notizia dell'adozione del decreto-legge (ma non dei suoi contenuti). Si verifica dunque una vera e propria “caccia” al contenuto del decreto-legge che sfocia poi nella circolazione di bozze di lavoro al di fuori dei circuiti istituzionali, spesso divulgate sulla stampa e così commentate nella loro versione non definitiva.

Al fine di sanare dunque tale *vulnus* di conoscibilità e soprattutto di non ufficialità dei contenuti che circolano, la Presidenza della Repubblica è forzosamente costretta ad un esame rapidissimo, che dura spesso solamente poche ore a fronte di decreti contenenti anche svariate decine di articoli e di commi. Ciò in virtù del fatto che la preoccupazione principale del Presidente della Repubblica, per effetto di tale “stortura” mediatica (o comunque politica), diventa quella di giungere il più presto possibile alla pubblicazione del testo in Gazzetta, al fine di consentire così la presentazione immediata del decreto alle Camere e l'avvio dell'*iter* di conversione in legge.

di un ulteriore decreto-legge, ma solamente all'approssimarsi della scadenza del termine di conversione.

⁵⁸ G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., p. 16.

⁵⁹ *Ibidem*. Sul punto cfr. V. LIPPOLIS e G. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 123 s.

6. La pubblicazione in Gazzetta ufficiale e la trasmissione ad uno dei due rami del Parlamento

Terminate le valutazioni della Presidenza della Repubblica ed emanato così il decreto-legge, il testo è restituito alla Presidenza del Consiglio dei ministri per i seguiti di competenza. Qui l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri provvede a trasmettere il testo all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, che si occupa della pubblicazione in Gazzetta ufficiale del testo.

Una volta pubblicato in Gazzetta il testo è trasmesso, ove nominato, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, il quale ha il compito, apprezzate le circostanze politiche, di trasmetterlo al Presidente del Senato della Repubblica oppure a quello della Camera dei deputati. Il ruolo del Ministro dei rapporti col Parlamento è infatti quello di suddivisione dell'esame dei provvedimenti, al fine di agevolare l'ordine dei lavori delle Camere, soprattutto in ragione del fatto che i decreti-legge, ai sensi dell'art. 77 Cost., sono soggetti alla decadenza se non convertiti entro sessanta giorni. Il Ministro quindi deciderà in merito all'opportunità di abbinare i procedimenti di conversione in legge, tenuto conto del fatto che alcuni decreti, o per complessità o per delicatezza politica, necessitano spesso di più di due letture parlamentari.

Non si tratta di una semplice attività di "smistamento": come è noto infatti, il procedimento di conversione del decreto-legge è assoggettato a regole diverse nei regolamenti parlamentari per regime di emendabilità, tempi di esame, differenze nel contingentamento, modalità di votazione in Assemblea a scrutinio segreto o palese.⁶⁰ Vi è dunque una significativa

⁶⁰ Su tali asimmetrie e sulle proposte di superamento cfr. F. BASSANINI e A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017. In particolare cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in *Due Camere, un Parlamento*, cit., p. 65 s., spec. p. 74-75, secondo il quale "il mancato contingentamento nell'esame dei decreti-legge, alla Camera, origina un vero e proprio paradosso costituzionale". Su quello che è già stato adottato per superare tali differenze tra Camera e Senato, cfr.: N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 50, n. 197-198, 2017, p. 23 s. In generale, sulla riforma del regolamento del Senato, cfr. S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit.; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, p. 180; N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 178; F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, n. 1/2018, p. 59 s.; A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3 gennaio 2018; P. DE LUCA, *Il nuovo Regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 19 marzo 2018; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, rubrica interna corporis degli organi costituzionali, 2017; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2017.

differenza tra l'avvio dell'esame di un decreto-legge in una Camera anziché in un'altra e la scelta del Ministro per i rapporti con il Parlamento diventa così di fondamentale importanza.⁶¹ In ragione di ciò, le opposizioni lamentano ormai sempre più il ritardo alla presentazione alle Camere dei decreti-legge più attesi, sulla base della norma costituzionale di cui all'art. 77, secondo comma, che impone la presentazione alle Camere il giorno stesso.

Con la lettera di trasmissione a uno dei due Presidenti d'Assemblea si conclude la fase pre-parlamentare e "genetica" del decreto-legge. Tutto ciò che avviene in seguito sarà assoggettato alle, più note, regole del procedimento di conversione in legge del decreto.

7. Conseguenze sulla forma di governo

Alla luce di quanto finora evidenziato, appaiono evidenti le criticità nelle procedure che disciplinano le fasi pre-parlamentari della decretazione d'urgenza.

Si tratta, pertanto, di cattive prassi che, in primo luogo, sollevano dubbi di costituzionalità, poiché l'immediata presentazione dei decreti-legge dovrebbe decorrere dalla data di deliberazione del Consiglio dei ministri: è in quella sede, infatti, che il Governo si assume la responsabilità dell'adozione di tale atto. In secondo luogo, sembra lasciar intravedere anche un difetto di progettazione nel decreto, che è «oggetto di aggiustamenti e affinamenti successivi alla deliberazione, derivanti dalle necessarie intese con altri Ministeri che però non risultano, salvo eccezioni, oggetto di un successivo esame da parte del Consiglio dei ministri».⁶²

Ciò potrebbe essere dovuto, forse, anche all'ormai risalente regolamento interno della Presidenza del Consiglio dei ministri (d.p.c.m. 10 novembre 1993) che, pur nella sua modernità, risale ormai a più di venticinque anni fa. Certo, sono intervenuti ulteriori provvedimenti a disciplinare l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri (d.lgs. n. 303/1999 e d.p.c.m. 1 ottobre 2012) ma nulla è stato codificato in merito al procedimento legislativo.

Tutto è rimesso alla prassi, ben diversa da quella che regola i procedimenti parlamentari: perché nelle Camere l'amministrazione è trasversale alle legislature, e tutto può basarsi sul "precedente": al contrario, in Presidenza

⁶¹ Non vi è una regola fissa di "alternanza" ben potendo il Governo decidere di inviare due decreti-legge, in prima lettura, all'esame di una stessa Camera. Ad ogni modo, anche per un principio di economicità delle procedure, il Ministro per i rapporti con il parlamento, tenuto conto delle scadenze legislative ed apprezzare le circostanze politiche, decide, di concerto con il Presidente della Camera interessata, a quale ramo del Parlamento trasmettere i provvedimenti per l'avvio dell'esame.

⁶² G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., p. 16.

del Consiglio e negli altri Ministeri, l'amministrazione è mutevole, perché è rinnovata ad ogni cambio di governo, secondo le regole del c.d. *spoils system*.⁶³ Con il rinnovamento delle figure apicali dell'amministrazione, a partire dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (scelto pressoché sempre tra figure esterne all'amministrazione di Palazzo Chigi), il valore del precedente perde forza perché manca una memoria storica che lo tramandi nel tempo: anche i Capi dipartimento della Presidenza e dei Ministeri sono infatti soggetti ad avvicendamento e dunque tutte le procedure non codificate diventano conseguentemente più lente e confusionarie ad ogni cambio di governo.

Non vi è consuetudine perché ogni governo, al contrario, addirittura tende a sconfessare le prassi del governo precedente discostandosene per rimarcare le differenze politiche. La prassi in Presidenza del Consiglio dei ministri non è dunque la somma delle esperienze dei governi passati, bensì, piuttosto, una sottrazione. Ogni governo sceglie in base al momento tempi, modi e procedure nell'adozione di norme sempre più eterogenee. I decreti-legge sono leggi-manifesto, contenitori vuoti, anche dal punto di vista normativo, giustificati all'esterno solo da piccoli stralci annunciati nel comunicato stampa.

Non c'è conoscibilità politica delle decisioni del Consiglio (i verbali sono secretati); non c'è conoscibilità giuridica delle norme contenute nei decreti-legge (perché approvati "salvo intese"); non c'è conoscibilità parlamentare dei testi (perché conosciuti da maggioranza e opposizione solamente al momento della trasmissione, dopo i ritardi di questa fase).

È costituzionalmente opportuno che in una forma di governo parlamentare il decreto-legge non sia più uno strumento straordinario bensì il modo normale della legislazione e che il Parlamento conosca il testo del decreto-legge in media 7,6 giorni dopo l'adozione in Consiglio dei ministri? È istituzionalmente corretto che la stampa spesso sia in possesso e diffonda le bozze dei testi normativi prima che queste siano giunte ed esaminate dagli uffici competenti? Ma, soprattutto, è possibile ritenere ancora il decreto-legge uno strumento di necessità e urgenza se successivamente alla sua adozione trascorrono in media quasi 7 giorni, con picchi di 20 o anche 25 giorni, prima della pubblicazione in Gazzetta ufficiale?

I ritardi generati da tali storture aumentano la conflittualità tra maggioranza e opposizione, comprimono il ruolo e le prerogative del Presidente della Repubblica, costringendolo ad effettuare il proprio esame sul

⁶³ L'art.19, comma 8, del D.Lgs. n.165 del 2001 stabilisce che «gli incarichi di funzione dirigenziale [...] cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo». Per gli incarichi conferiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il termine è dimezzato a quarantacinque giorni, cfr. art. 3, comma 5, d.p.c.m. 1° ottobre 2012.

testo spesso in un intervallo di tempo strettissimo (a volte addirittura ridotto a pochissime ore prima della pubblicazione in Gazzetta ufficiale), generano conflitti interni alla stessa maggioranza (con amministrazioni in competizione tra loro per usufruire a determinate risorse finanziarie al fine di coprire le disposizioni di propria competenza nell'ambito di decreti ormai normalmente *omnibus*), costringono il Parlamento ad una limitatissima attività emendativa per impedire che il decreto-legge giunto in ritardo subisca la decadenza.

Inoltre, nell'intervallo tra l'adozione del decreto-legge in Consiglio dei ministri e la trasmissione al Quirinale, le modifiche normative che intervengono in seno alle riunioni "informali" tra Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Economia e altri Ministeri interessati fanno evidentemente venire meno il requisito della collegialità della decisione precedentemente assunta in Consiglio dei ministri. Tale stortura è stata di recente osservata in occasione della necessità di effettuare una seconda deliberazione in Consiglio dei ministri per l'esame dei cc.dd. decreti Crescita (n. 34/2019) e Sbloccacantieri (n. 32/2019): una necessità che sembra essere stata sollecitata (informalmente) dallo stesso Presidente della Repubblica, anche per permettere al Governo, nella sua collegialità, di prendere visione delle numerose modifiche intervenute.

La riflessione sul momento "genetico" della decretazione d'urgenza appare pertanto di estrema attualità: dando ordine a tale fase e – ove possibile – un maggior rigore, si potrebbe rendere più agevole il vaglio presidenziale, razionalizzando i procedimenti di conversione parlamentare ed evitando di sovraccaricare, in un secondo momento, la Corte costituzionale di contenziosi perlopiù dovuti ad incertezze sulla portata applicativa delle norme.

In un momento in cui risulta «sempre più giusto parlare non più di legislazione parlamentare ma di *controllo legislativo* parlamentare»⁶⁴, ormai appare più concreta la "mutazione genetica" dello strumento del decreto-legge⁶⁵: è diventato ormai un'iniziativa legislativa rinforzata,⁶⁶ con l'obiettivo non tanto di adottare misure per problemi urgenti, bensì di avviare un

⁶⁴ Non solo rispetto alla funzione normativa attribuita a Consiglio e Parlamento europeo, ma anche e soprattutto rispetto all'ormai prevalente funzione normativa del governo, esercitata con l'iniziativa riservata e con la straripante adozione di decreti-legge e decreti delegati. In questi termini A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019, p. 5.

⁶⁵ A. RUGGERI, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n.1/1996, p. 251 s.

⁶⁶ A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore, Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, a cura di A. Predieri, F. Cazzola e G. Priulla, Milano, Giuffrè, 1975, p. XVIII. In L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/1974, p. 1525, si afferma invece che il decreto-legge si riduce in sostanza ad una anomala proposta che il Governo sottopone alle Camere, sia pure per darle immediata esecuzione.

procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, per urgenze “politiche” riguardanti l’attuazione del programma di governo.⁶⁷

⁶⁷ Si tratta di un utilizzo surrettizio degli atti aventi forza di legge in luogo della legge ordinaria col quale si nasconde “il tentativo delle maggioranze governative di trovare strade per colmare la mancanza di riforme del procedimento legislativo (per la via costituzionale o la via regolamentare)”. In questi termini E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018. Sul punto cfr. anche N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018.