

SULLE PREROGATIVE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO: QUESTIONI  
RISALENTI E ANALISI ATTUALI\*

**UMBERTO RONGA\*\***

\* Recensione a M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio sui d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, Giappichelli, 2022.

Contributo non sottoposto a referaggio in conformità al Regolamento della Rivista.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.  
Contatto: [umberto.ronga@unina.it](mailto:umberto.ronga@unina.it).

1. Lo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e delle procedure endogovernative<sup>1</sup> che ne definiscono cornice normativa, prassi istituzionale e contesto politico recano i segni di un tentativo di ricerca tutt'altro che agevole. La portata dei presupposti teorici chiamati in causa dal tema è, come noto, assai ampia; mentre articolate sono le ricadute, anche applicative, peraltro incessantemente dinamiche, che si impongono all'osservazione dei processi di decisione politica.

Per queste e ulteriori ragioni, l'oggetto di studio di Massimo Rubechi, *I decreti del Presidente. Studio sui d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, si presenta complesso e indocile a una analisi statica: esso, al contrario, è per sua stessa natura esposto alle trasformazioni degli assetti politico-istituzionali, sotto la cui pressione è sottoposto a impieghi disomogenei, variamente connotati, nel tempo, dalle esigenze del decisore; nonché dalle dinamiche della forma di governo, nell'ambito delle quali trovano campo articolazioni, e disarticolazioni anche profonde, delle modalità della produzione normativa.

Di qui, forse, una delle maggiori difficoltà analitiche del tema, attesa l'impossibilità di isolare e distinguere i volti dell'istituto, e le sue possibili declinazioni, prescindendo da una sua esigente contestualizzazione: notazione metodologica, questa, certo sempre valida; ancor più per gli studi in tema di fonti e forma di governo; e che si carica, poi, di specifici accenti di difficoltà innanzi a ipotesi analitiche, come questa in discorso, non soltanto ricostruttive; ma altresì classificatorie, intese a indagare tendenze e dinamiche da collocare nel

<sup>1</sup> Su questi profili, tra gli altri, per alcuni studi anche meno recenti ma sempre validi, si v. C. DEODATO, *Alcune considerazioni sui poteri del Presidente del Consiglio dei ministri nell'attività normativa del Governo. L'evoluzione del ruolo del Premier nei Governi degli ultimi vent'anni*, in *Giust. Amm.*, 10, 2014; B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1993, p. 119 ss.; C. ZUCCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione studi e ricerche parlamentari*, Quaderno 14 del 2003, Torino, Giappichelli, 2004; E. CHELI, S. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Istituzioni Governo*, Milano, Comunità, 1977, p. 155 ss.; F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in AA.VV., *La presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2020, p. 139 ss.; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 143 ss.; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 231 ss.; S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1982, p. 13 ss.; E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 1386 ss.; G. VETRITTO, *Gabinetti e uffici legislativi ministeriali, tra storia e dato normativo*, in *Riv. trim. scien. amm.*, 1, 2000, p. 117 ss.; M.C. GRISOLIA, *Il potere di organizzazione interna del Presidente del consiglio dalla l. n. 400/1988 al d.l. 18 maggio 2006, n. 81*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 280-281; A. MANZELLA, *Il Presidente che "promuove" (art. 95, primo comma, Cost.)*, in AA.VV., *La presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2020, p. 32; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, p. 73 ss.

perimetro di tassonomie ulteriori; per proporre meditate soluzioni utili al tentativo di fare ordine nella complessità data.

Probabilmente, per lo studioso abituato all'osservazione del processo decisionale, tale complessità è parsa la ragione più avvincente della ricerca: dacché, invero, è essa stessa terreno fertile a dischiudere orizzonti culturali ulteriori, in termini di interpretazione, sistematizzazione, proposizione; nonché a configurarsi come un osservatorio privilegiato, come in effetti è dato di comprendere a esito dell'analisi, per investigare ambiti ben più ampi del medesimo oggetto della stessa; le cui connessioni e implicazioni, come l'Autore sa mettere costantemente in rilievo, se da una parte restituiscono la conferma della complessità irriducibile del tema; dall'altra, ne offrono prudenti e intelligenti ipotesi di razionalizzazione.

2. Il lavoro monografico di Massimo Rubechi di questa complessità raccoglie la sfida; e lo fa senza ripararsi nella mera ricognizione, pur compiuta, con linearità, al cospetto delle profonde radici del tema e delle categorie implicate; ma persegue gli obiettivi dell'indagine, esplicitati nella prima parte del lavoro, spingendosi oltre, in una riflessione problematica, attuale, originale.

La ricerca muove da una ricognizione ordinata, intesa ad offrire una prospettiva diacronica dell'istituto: della sua natura, dei suoi impieghi e dei rispettivi campi di azione, adoperando agevolmente letteratura giuridica e documentazione istituzionale, mettendo in dialogo dottrina risalente<sup>2</sup> e contemporanea<sup>3</sup>, costruendo un paradigma argomentativo in cui dato giuridico e contesto storico sono costantemente correlati.

Il percorso argomentativo si articola su quattro principali quadranti tematici.

Il primo, dedicato alla ricostruzione del modello, in cui, in particolare, a seguito di una introduzione generale sulle ragioni dello studio e sulle coordinate di riferimento del tema, si analizza il d.P.C.M. dal punto di vista della

<sup>2</sup> Tra gli altri, cfr. G. ZANOBINI, *Il fondamento giuridico della potestà regolamentare*, in *Arch. giur.*, 1929, p. 150 ss.; ID., *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, II, 1915, p. 355 ss.; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, La litotipo, 1914; A. CODACCI PISANELLI, *Legge e regolamento*, Napoli, 1888, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, Lapi, 1900, p. 3 ss.

<sup>3</sup> Cfr., tra gli altri, A. MANZELLA, *Il Presidente del governo*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, p. 24 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in AA.VV., *La presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2020, p. 116; M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Dir. amm.*, 3, 2016, p. 264 ss.; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2001, p. 1123 ss.; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997.

natura della fonte<sup>4</sup>; e, in chiave diacronica, muovendo dall'esperienza pre-repubblicana e passando attraverso il dibattito alla Costituente, ne considera la vicenda attuativo-normativa.

Il secondo, analitico-istituzionale, approfondisce le dinamiche della prassi repubblicana, considerando il rendimento dell'applicazione della legge n. 400 del 1988<sup>5</sup>; nonché la giurisprudenza (costituzionale, ordinaria e amministrativa) che si è prodotta e consolidata sui temi di riferimento.

Il terzo, di comparazione con l'esperienza francese, propone alcuni possibili spunti di razionalizzazione del modello italiano.

Il quarto, propositivo, in cui si considerano le ipotesi di regolazione dei d.P.C.M. normativi, anche allo scopo di contenere il fenomeno della fuga dal regolamento<sup>6</sup>; e interventi ulteriori, dedicati all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. La prima parte del lavoro reca una ricostruzione ampia della potestà regolamentare dell'Esecutivo in Italia<sup>7</sup>. Ne mostra i diversi punti di connessione e le molteplici ricadute con la forma di stato, della quale è fattore condizionante (cfr. p. 38); e, ripercorrendo orientamenti ed esiti della Costituente, ne ricostruisce il modello. Com'è noto, in esso la potestà regolamentare trova esplicito campo nel suo snodo conclusivo: quello della emanazione dei regolamenti

<sup>4</sup> Cfr. S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, agg. II, Milano, Giuffrè, 1998, p. 281 ss.; M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 165 ss.; A. RUGGERI, *I «fondamenti» della potestà regolamentare del Governo*, in *Dir. soc.*, 1, 1991, p. 93 ss.

<sup>5</sup> Cfr. 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*, 2, 2019, p. 9 ss.

<sup>6</sup> Sul punto, si v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 217 ss. Il tema è venuto in rilievo, durante l'emergenza pandemica, anche con riferimento alle circolari amministrative, quanto al possibile contenuto normativo delle stesse e alla fuga dalla legge e dal regolamento: cfr. S. FOÀ, *Le circolari amministrative nell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, 7, 2022, p. 92 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 6 ss.; nonché, in riferimento alle più generali modalità della produzione normativa emergenziale, in cui il d.P.C.M., come noto, ha avuto specifico rilievo: cfr. S. STAIANO, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020.

<sup>7</sup> A. LUCARELLI, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, CEDAM, 1995; E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 70; U. DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo*, in ID. (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 23 ss.; P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1991, spec. p. 303 ss.

dell'Esecutivo ad opera del Presidente della Repubblica (cfr. art. 87, comma quinto, Cost.); al contrario, il dispositivo dell'art. 95 Cost. e, in particolare, il suo terzo comma, rinvia alla legislazione attuativa le modalità attraverso cui i principi di unità e coordinamento si declinano e, con essi, la medesima potestà regolamentare. Una attuazione lenta, anche correlata alle resistenze dei Costituenti nello stabilire una relazione gerarchica nel Governo immediatamente dopo l'esperienza fascista; e, per altra parte, alla scelta di rimetterne l'attuazione alla prassi, in funzione delle esigenze del Paese<sup>8</sup>. Tale processo di attuazione si compie – e forse solo parzialmente, considerandone la vicenda complessiva – quarant'anni dopo, con la legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>9</sup>. Questa, com'è noto, segna una riforma decisiva<sup>10</sup>, che cerca di conciliare il principio monocratico con quello collegiale e ministeriale, connotato da un rapporto rimasto ambiguo, pur nel segno di un certo «primato funzionale» del Presidente del Consiglio rispetto ai ministri (p. 60); e al tempo stesso, delinea e sistematizza la potestà regolamentare del Governo.

Sul piano del metodo, lo fa connettendo l'atto all'organo che lo adotta; e, tuttavia, considera solo le fonti riconducibili al principio collegiale e quello ministeriale, ad esclusione di quello monocratico. In questo senso: il d.P.R., deliberato dal Consiglio dei ministri, è individuato come lo strumento principale (tra quelli possibili) per introdurre contenuto normativo mediante fonte secondaria (p. 89); esso, dunque, prevale sul d.M. che è l'atto attraverso cui si esprime la volontà (e con essa si attribuisce la responsabilità) al singolo ministro. Al contrario, in essa non si prevedono indicazioni – né forme di riconoscimento – al d.P.C.M. di natura normativa, che si colloca in una sorta di «limbo regolativo» (p. 66) – pur con qualche tentativo che non ha avuto esito per l'assimilazione dei d.P.C.M. ai d.M.; e per l'impiego dei d.P.R. ai soli casi in cui vi fossero esigenze di coordinamento e sintesi unitaria – tra questi, A.C. 2675, VIII Legislatura (p. 67). La legge n. 400 del 1988, dunque, nel ritenere pacifica la natura di atto di alta amministrazione dei d.P.C.M.<sup>11</sup>, rimetteva alla

<sup>8</sup> Al riguardo, considera gli orientamenti emersi in quella sede: cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 21.

<sup>9</sup> Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. G. TARLI BARBIERI, *L'attività normativa del governo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020, p. 96.

<sup>10</sup> Cfr. C. FUSARO, *Principio Maggioritario e forma di governo*, Firenze, Maggioli, 1990.

<sup>11</sup> Quanto al complesso dibattito sulla natura del d.P.C.M., anche alla luce delle relative modalità di impiego nell'emergenza pandemica e della sentenza n. 198 del 2021 della Corte costituzionale, si v. M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *federalismi.it*, 25, 2021, p. 81 ss.; A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: "stato di emergenza" e "stato di necessità" alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2021, p.

disciplina del d.P.R. n. 1092 del 1985 e n. 611 del 1986 (quest'ultimo relativo al regime di pubblicità), l'individuazione delle modalità procedurali per la relativa adozione (p. 3).

Nella seconda parte, muovendo da queste premesse, si dipana l'analisi della prassi repubblicana: la ricostruzione mostra, quanto alle dinamiche del rapporto tra principio monocratico, collegiale e ministeriale, una certa prevalenza – coerente con le vicende della forma di governo a trazione maggioritaria – della dimensione monocratica; ciò, come noto, in un processo alimentato anche dalle disarticolazioni del sistema partitico<sup>12</sup>, le cui conseguenze impattano anche sul sistema delle fonti, favorendo la concentrazione della decisione politica. In tale contesto, comunque deregolamentato, si è determinato un graduale scollamento dell'esercizio della potestà regolamentare dell'Esecutivo rispetto al modello della legge n. 400 del 1988. Infatti, in luogo del ricorso ai regolamenti (i d.P.R.), prende campo l'impiego dei d.P.C.M. a contenuto normativo, secondo un paradigma non ascrivito a un modello regolativo ma rimesso prevalentemente alla prassi, mediante «una interpretazione volta ad assimilare il procedimento di formazione dei d.P.C.m. di natura normativa a quelli dei decreti ministeriali aventi la medesima funzione, pur senza un'estensione automatica di tutti i requisiti formali, dai controlli ai vincoli notiziali» (p. 85 ss.). Tali modalità, come noto, sono state favorite dal fenomeno della fuga dal regolamento<sup>13</sup>, una sorta di «aggiramento» (p. 3) delle forme indicate e la conseguente atipicità delle fonti amministrative; fenomeno che, a sua volta, si connette ad almeno tre fattori: il primo è il fattore tempo, rispetto alle esigenze di celerità per l'approvazione dell'atto, da cui discende l'esigenza di avvalersi di procedure agili, semplificate e svincolate da forme di controllo preventivo o passaggi procedurali ulteriori (tra questi: il passaggio al Preconsiglio dei ministri<sup>14</sup>; l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato; l'intesa con le sedi di raccordo; la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari; gli ulteriori controlli della Presidenza del Consiglio connessi alle esigenze di unità dell'indirizzo politico, ex art. 17, l. 400/1988 (p. 95 ss.). Uno dei principali casi riconducibili a questa tendenza, e delle esigenze di tempestività (per garantire la funzionalità del Ministero), riguarda i regolamenti organizzativi dei ministeri che, ex art. 17, lett. d., legge 400/1988, avrebbero dovuto essere adottati con

2 ss.; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta online*, 3, 2021, p. 841 ss.

<sup>12</sup> Al riguardo, cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020, p. 14; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 3, 2012, p. 4 ss.; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1946)*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>13</sup> Cfr. V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, spec. p. 3 ss.

<sup>14</sup> Cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. p. 128 ss.

d.P.R. Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 in deroga a tale previsione, ha previsto che tali regolamenti debbano essere adottati con d.P.C.M., mediante un procedimento che, su iniziativa del Ministro interessato, prevede l'acquisizione dei concerti del Ministro dell'Economia e delle finanze e della Pubblica amministrazione e la semplificazione e il solo controllo della Corte dei conti, senza deliberazione del Consiglio dei ministri, del parere del Consiglio di Stato, come per i d.P.R. (p. 96, nota 27)<sup>15</sup>. In continuità: il secondo fattore riguarda la possibilità di superare la ripartizione delle competenze *ex art. 117 Cost.* giacché, al comma sesto, è consentito l'impiego di fonti secondarie nelle materie di competenza concorrente; il terzo, infine, riguarda l'elusione del regime di pubblicità che incide, con effetti negativi, sulla conoscibilità degli atti approvati diversamente da quelli normativi primari.

Ancora in questa seconda parte del lavoro, l'Autore approfondisce la natura dell'atto in discorso e le modalità applicative sin qui considerate (p. 105 ss.); e lo fa, in particolare, alla luce della lentezza della giurisprudenza (in specie di Corte costituzionale, Corte di Cassazione, Corte dei conti e giurisdizione ordinaria) e con riferimento a tre principali ordini di questioni: due di carattere ricostruttivo; una riferita alle modalità di impiego dell'atto.

La prima questione riguarda l'oggetto del d.P.C.M., specie con riguardo alla sua capacità di innovare l'ordinamento attraverso un contenuto specificamente normativo, così suscitando, nel lettore, specifico interesse per quella risalente e problematica relazione tra natura amministrativa, intesa a *provvedere*, e natura normativa, intesa a *prevedere*, di tali tipologie di atti. La giurisprudenza considerata (cfr. Corte costituzionale, sent. n. 134 del 2006, in continuità con Consiglio di Stato, pareri n. 26 del 1996; n. 1695 del 2016; e n. 379 del 2020) riconosce l'efficacia normativa attraverso un processo di assimilazione (*rectius*: di parificazione, alla luce di una natura «analoga») dei d.P.C.M. ai decreti ministeriali (cfr. p. 108).

La seconda riguarda il requisito da cui è possibile fare dipendere la natura normativa del d.P.C.M. nel confronto tra requisiti formali (qualificazione) ovvero sostanziali (contenuto). Sul punto e, segnatamente, rispetto all'espedito dell'adozione di tali decreti (a contenuto normativo benché, come noto, non formalmente regolamentare), la Corte costituzionale – in una nota vicenda – ha parlato di «truffa delle etichette»<sup>16</sup>, al punto da sviluppare una modalità di controllo sul contenuto di tali atti (una modalità riconducibile anche all'attività

<sup>15</sup> Procedura che, con decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, recante *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*, convertito con modificazioni dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204, è stata nuovamente oggetto di intervento, con la reintroduzione del parere del Consiglio di Stato.

<sup>16</sup> Cfr. A. CELOTTO, F. MODUGNO, *Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2003, p. 355.

del Consiglio di Stato: cfr. sent. IV, n. 2674 del 2012). Un approccio che, come nota Rubechi, se da una parte estende le prerogative di intervento delle sedi giurisdizionali, dall'altra finisce per assecondare, a favore del Governo, una «evidente eterogenesi dei fini [che consente] l'impiego di strumenti non strettamente rientranti nei tipi previsti» incidendo, in ultima analisi, sulla certezza del diritto (p. 112).

La terza questione, invece, riguarda le modalità di impiego del d.P.C.M.: di cui, com'è noto, l'esperienza pandemica consegna uno spaccato sicuramente paradigmatico, benché almeno parzialmente noto, collocato nell'ambito di concatenazioni normative diversamente articolate in ragione della pressione degli eventi emergenziali (p. 115 ss.); «catene normative»<sup>17</sup>, di cui la dottrina costituzionalistica si è ancora di recente diffusamente occupata, con esti analitici differenti, di cui Rubechi dà conto, sempre nel raccordo con gli orientamenti giurisprudenziali sul punto (rapporto decreto-legge e d.P.C.M. e sulla natura di tali atti, sentenze Corte cost. n. 37 e n. 198 del 2021).

La terza parte del lavoro, assumendo il medesimo metodo analitico, considera il tema in chiave di comparazione con l'ordinamento francese. L'Autore ne ricostruisce il modello e il rendimento, almeno nelle coordinate principali, sempre tenendo in considerazione gli assetti politico-istituzionali di riferimento<sup>18</sup>: le prerogative normative del Primo ministro e del Presidente della Repubblica, infatti, sono indagate alla luce delle relative vicende istituzionali. Viene, dunque, ricostruito il modello francese della potestà regolamentare dell'Esecutivo<sup>19</sup>: essa, com'è noto, si dipana tra Presidente della Repubblica (art. 13 Cost. fr., formalmente di titolarità del Consiglio dei ministri) e Presidente del Consiglio (art. 21 Cost. fr.) e mostra una «preminenza qualitativa dell'attività del Presidente della Repubblica, cui spetta il potere di firma» (p. 152) per quanto, sul piano quantitativo, si affermi il ruolo del Presidente del Consiglio che, in concreto, ha il compito di eseguire leggi e coordinare l'attività del Governo. Tale potestà regolamentare, com'è avvenuto nella pandemia (p. 170 ss.) si pone in dialogo con l'art. 38 Cost. fr., dedicato all'attivazione del potere di ordinanza, che abilita l'esercizio della potestà regolamentare su materie coperte da riserva di legge mediante un procedimento che prevede la deliberazione collegiale del Consiglio dei ministri e il parere del Consiglio di Stato, nonché la ratifica delle Camere e la firma del Presidente della Repubblica.

<sup>17</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, p. 109 ss.

<sup>18</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, p. 1 ss.

<sup>19</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2000, pp. 240-241.

Nella quarta parte del lavoro, sviluppando in chiave interpretativa il modello francese, l'Autore ricava soluzioni di carattere regolatorio per il caso italiano.

Gli spunti propositivi recano in primo luogo l'esigenza di rivedere gli assetti istituzionali e l'equilibrio dei rapporti esistenti in sede endogovernativa (p. 186), consapevole che il tema di indagine non si limita «al riconoscimento e alla regolazione delle modalità di approvazione del d.P.C.m., ma sottintende la necessità di sancire definitivamente la sua posizione, se non gerarchicamente, almeno funzionalmente sovraordinata rispetto agli altri ministri, attraverso un bilanciamento (finalmente) completo dei principi contenuti nell'articolo 95 della Costituzione, riletta sulla base delle dinamiche decisionali concretamente individuabili» (p. 187).

E per farlo, lo si è in parte anticipato, Rubechi suggerisce, tra l'altro, interventi di differenziazione delle funzioni dei soggetti che compongono l'Esecutivo (così come avviene nel caso francese indagato). Questa prospettiva si pone in premessa – e, forse, in senso pregiudiziale – a un intervento volto a disciplinare la decretazione del Presidente del Consiglio. E in questo caso, secondo la tesi dell'Autore, tenendo conto di ulteriori e specifici fattori connessi alle disfunzioni venute in rilievo nella prassi della potestà regolamentare: il superamento del fenomeno della “fuga” dal regolamento; il rapporto tra regolamenti dell'Esecutivo. Quanto al primo fattore (il rimedio alla fuga dal regolamento), secondo Rubechi occorre definire una modalità procedimentale «regolata ma snella» (p. 193) che «caratterizzi chiaramente il d.P.C.m. come la fonte tramite cui il Presidente del Consiglio esercita la funzione di promozione e coordinamento dell'attività dei ministri e di direzione politica del governo» e che rechi, forse sulla spinta di un certo ottimismo riformatore, un «equilibrio ragionevole tra un *iter* controllato e la necessaria tempestività degli interventi, in modo da non snaturarne la funzione ed evitare la fuga che ha amaramente caratterizzato le sorti dei regolamenti governativi» (p. 192). In tal senso, Rubechi ipotizza il (solo) controllo della Corte dei conti, valutando la eventualità del controllo facoltativo del Consiglio di Stato nonché il confronto con le Camere, secondo specifiche modalità di parlamentarizzazione<sup>20</sup>.

Quanto al secondo (il rapporto tra regolamenti dell'Esecutivo e d.P.C.M.), la sistematizzazione dovrebbe contemplare un criterio che informi il rapporto

<sup>20</sup> Cfr. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 169; L. VIOLANTE, *Il Parlamento depotenziato*, in *La Repubblica*, 28 giugno 2020; N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Il Filangieri. Quaderno 2020, Napoli, Jovene, 2021, p. 10 ss.; nel medesimo fascicolo, si v. altresì: V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, p. 10 ss.; E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell'onere della prova*, pp. 37-38.

tra d.P.C.M. e gli altri regolamenti dell'Esecutivo (d.P.R. e d.M.), con riferimento alla rispettiva collocazione nel sistema delle fonti. Si tratta di una scelta «di particolare delicatezza, poiché implica strutturalmente una opzione definitiva circa la configurazione dei rapporti tra i soggetti che, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, compongono il governo» (p. 194). Tuttavia, in luogo di una prospettiva gerarchica, la sua proposta è a favore «della configurazione di un rapporto di competenza» (p. 182 e p. 194), che operi in conformità ai principi dell'art. 95 Cost. e ne razionalizzi l'impiego, ipotizzando che i d.P.R. operino in attuazione di previsioni legislative, «quali quelle aventi un impatto sulla tutela dei diritti, per le quali potrebbe essere confermata, dunque, una forma articolata analoga a quella attualmente prevista dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988» (p. 194); i d.M. per la sola esecuzione; i d.P.C.M., infine, «fatta salva la competenza dei d.P.R. su determinati atti ovvero materie [e dei d.M.]», potrebbero vedersi riconosciuta una sorta di «clausola di residualità in loro favore [configurandosi] come lo strumento essenziale del governo per implementare l'indirizzo politico quando si rendano necessari interventi unitari e coordinati» (p. 195), individuando modalità procedurali che rafforzino, in sede di elaborazione, il coinvolgimento dei ministeri.

4. I profili in campo, insomma, sono molteplici; e, forse, ve ne sarebbero anche di ulteriori ove si intenda collocarli in una più ampia riflessione sulle ipotesi di regolazione del complesso e più generale coordinamento dell'attività normativa del Governo.

Di certo, il volume di Massimo Rubechi restituisce, in maniera esaustiva, una ricerca impegnativa, che peraltro ha il pregio di coltivare, costantemente in chiave propositiva e originale, un tema tanto risalente, quanto attuale e problematico.

In particolare, tra le diverse piste di analisi suggerite, lo studio monografico in discorso offre l'occasione, altresì, per riflettere sul rendimento della forma di governo parlamentare, su specifiche debolezze e disarticolazioni del modello decisionale italiano e su alcune sue ipotesi di razionalizzazione: sul presupposto, invero difficile da smentire, che l'equilibrio complessivo del *processo di governo* non possa prescindere (anche) da un adeguato e intelligente riordino della disciplina dei d.P.C.M.