

D.P.C.M. REGOLAMENTARI E RUOLO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO*.

di Marcello Salerno **

Sommario. 1. I d.P.C.M. tra pluralità di forme e contenuti. – 1.1. I d.P.C.M. regolamentari. – 2. Un tentativo di classificazione in base ai differenti procedimenti di formazione. – 2.1. La fase dell’iniziativa. – 2.2. La fase costitutiva. – 2.3. La fase integrativa dell’efficacia. – 3. Le incertezze tra forma regolamentare e natura regolamentare. – 3.1. La *fuga* dalla forma regolamentare. – 4. Il ruolo del Presidente del Consiglio in base alla natura monocratica, collegiale o complessa dell’atto tra forma e sostanza. – 5. La problematica collocazione gerarchica dei d.P.C.M. regolamentari. – 6. La particolare natura dei d.P.C.M. della fase pandemica. – 6.1. L’inedito ruolo del Presidente del Consiglio nel governo dell’emergenza. – 7. Opportunità di un intervento legislativo. – *Appendice (Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale).*

1. I d.P.C.M. tra pluralità di forme e contenuti.

In una prima fase della vita repubblicana i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri avevano avuto una rilevanza piuttosto marginale, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Poco numerosi e circoscritti nell’ambito di competenze riconducibili prevalentemente a funzioni di organizzazione o di coordinamento all’interno del Governo, essi hanno sviluppato diffusione e varietà di forme e di contenuti soprattutto negli ultimi decenni¹. Il loro eccezionale ed inedito utilizzo durante l’esperienza pandemica ne ha certamente aumentato la notorietà e la visibilità contribuendo a riaccendere un dibattito, in verità mai completamente sopito, sulla loro funzione, la loro natura giuridica ma anche

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Bari Aldo Moro.

¹ Lo sottolinea O. Roselli, *I principali atti normativi conseguenti la riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 160 ss. ma cfr. anche 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. 158, la quale, concentrando l’analisi agli anni ottanta, evidenzia proprio quanto i d.P.C.M. fossero relativamente pochi rispetto alla diffusione che avrebbero avuto negli anni successivi: ne risultano 103 nel 1980, 27 nel 1981, 25 nel 1982, 36 nel 1983, 37 nel 1984, 41 nel 1985, 55 nel 1986, 77 nel 1988, 209 nel 1989, 69 nel 1990, con la precisazione che il particolare incremento registrato in alcuni anni va ricondotto solo a ragioni contingenti quali, ad esempio, la reiterazione di atti dello stesso tipo. Con riferimento all’uso e alla diffusione dei decreti di natura regolamentare da parte del Presidente del Consiglio nel periodo pre-repubblicano si rinvia a P. Virga, *La potestà normativa del Capo del Governo*, Palermo, G.B Palumbo Editore, 1942, p. 17 ss. in part. p. 42 ss.

sulla portata e i limiti di un atto che già stava progressivamente sviluppando una propria forza affermativa, assumendo sempre maggiore rilevanza in ambito giuspubblicistico².

I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, continuano a collocarsi all'interno di un quadro normativo piuttosto frammentato e disomogeneo. Nonostante la loro crescente diffusione, il legislatore ne affida la disciplina a singoli e isolati interventi normativi, determinati il più delle volte da situazioni contingenti, senza mai addivenire ad una regolamentazione organica. Ciò pone problemi rilevanti soprattutto con riferimento ai d.P.C.M. che assumono natura giuridica normativa e che si collocano in maniera sempre più significativa all'interno del sistema delle fonti³. Sotto questo profilo, neppure la legge n. 400/1988⁴, sebbene abbia rappresentato un punto di snodo fondamentale nella disciplina delle fonti di provenienza governativa⁵, si è occupata di disciplinare in maniera esplicita e compiuta i d.P.C.M.⁶.

² Evidenzia varietà di contenuti e diffusione crescente, preesistenti alla fase pandemica, U. De Siervo, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, p. 305, sebbene non si possa negare che la pandemia abbia determinato, come si vedrà meglio *infra* § 6, un ricorso decisamente straordinario al d.P.C.M. e una torsione sul sistema delle fonti. Più ampiamente, il fenomeno ha “acceso un riflettore nuovo e assai potente sul tema classico, anzi si direbbe perenne, dell'arte del governare. Tema che in generale mostra problematicità inedita nello Stato costituzionale di diritto contemporaneo”, così P. Logroscino, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in *Giurcost.org*, n. 2/2021, p. 406.

³ Cfr. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Cedam, 2019, p. 200 il quale, nel descrivere il sistema delle fonti secondarie, dopo aver trattato i decreti del Presidente della Repubblica, i decreti ministeriali e i decreti interministeriali, conclude: “ai regolamenti ministeriali ed interministeriali possono accostarsi quelli del Presidente del Consiglio dei ministri, previsti da leggi speciali, il cui procedimento di formazione ed il cui ambito di competenza sono definiti dalle stesse leggi”. Sulla “rilevanza pratica” dell'appartenenza di un atto alle fonti del diritto ci si interroga ancora in dottrina e le posizioni spesso divergono, come annota, anche in ottica evolutiva e prospettica, N. Lupo, *Gli atti normativi del governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzanella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 540 ss.

⁴ Ci si riferisce, naturalmente, alla legge 23 agosto 1988, n. 400 recante *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*.

⁵ Cfr. A. Ruggeri, *In tema di “disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri: impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n. 400 del 1988*, in *Autonomie e diritto*, nn. 1-2/1989, p. 21 ss.

⁶ Tale scelta, peraltro, non era stata largamente condivisa durante i lavori parlamentari. La proposta (AC 2675) depositata nella VIII Legislatura (1979-1983) da Colonna e altri deputati del Partito comunista esplicitava il potere del Presidente del Consiglio di emanare regolamenti assieme al medesimo potere riconosciuto ai singoli ministri (art. 21) e limitava il ricorso ai regolamenti da approvare in Consiglio dei ministri a casi specifici. Una impostazione di questo tipo mirava, con tutta probabilità, a contenere il fenomeno del *governo per ministeri* imputando in capo al Presidente del Consiglio una responsabilità diretta anche sull'adozione degli atti normativi. Inizialmente confermata anche durante la successiva Legislatura nel testo Napolitano e altri (A.C. 357), la proposta venne in seguito abbandonata anche dalle forze politiche che l'avevano presentata. Ciononostante, la stessa legge n. 400 del 1988 esplicitamente prevede, in alcuni casi, il ricorso al d.P.C.M. stabilendo che tramite tale atto si adotti il regolamento interno del Consiglio dei ministri (art. 4, c. 4), si provveda alla organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri (artt. 21, 28, 33), si nominino il segretario e il vicesegretario generale (art. 18, c. 2), si disciplini la segreteria della Conferenza Stato-regioni (art. 12, c. 3), si nominino i capi dei dipartimenti e degli uffici (artt. 21 e 28), si fissi il contingente del personale appartenente ai corpi di polizia assegnato alla Presidenza del Consiglio dei ministri

Questa circostanza aveva indotto la dottrina ad assimilare tale fonte, almeno in prima ipotesi, ai regolamenti ministeriali, così da sottoporli alla disciplina prevista nell'art. 17 della stessa legge⁷, soprattutto con riferimento al procedimento di formazione che prevede il parere del Consiglio di Stato ed il controllo della Corte dei Conti⁸. Tale articolo, peraltro, è generalmente richiamato in premessa dei d.P.C.M. regolamentari, esattamente come accade nei regolamenti ministeriali. Tuttavia, come si vedrà più analiticamente in seguito, la prassi mostra che non tutti i d.P.C.M. rispettano i requisiti previsti per i regolamenti ministeriali, con la conseguenza che l'applicazione estensiva dell'art. 17, alla prova dei fatti, non ha trovato generale riscontro⁹.

A circa un decennio dalla legge n. 400/1988, nemmeno i decreti legislativi nn. 300/1999 e 303/1999¹⁰, che pure intervennero sull'organizzazione interna del Governo in una prospettiva di crescita delle competenze autonome del Presidente del Consiglio¹¹ e del

per l'assolvimento di compiti connessi a quelli d'istituto dei corpi di provenienza (art. 33). In questa prospettiva è stato evidenziato che "il quadro che emerge dalla lettura sistematica delle disposizioni della l. 23 agosto 1988, n. 400, è quello primigenio e restituisce l'idea che il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia, in primo luogo, lo strumento giuridico principe di organizzazione e autorganizzazione della Presidenza", così D. Piccione, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, p. 6, ma evidentemente tale conclusione contribuisce a rafforzare la carenza del legislatore nel non chiarire natura e procedimento di approvazione dei d.P.C.M.

⁷ Cfr. A. Pizzorusso, *La nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla Legge n. 400/1988*, in P. Caretti, U. De Siervo (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'Amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 274, nt. 3. In G.U. Rescigno, *Il nome proprio degli atti normativi e la legge n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, II, p. 1502, si sottolinea che "se la legge può autorizzare un Ministro o più ministri a deliberare ed emanare regolamenti nelle materie di loro competenza, non si vede perché la legge non possa autorizzare il Presidente del Consiglio nelle materie di sua competenza con le stesse modalità dei regolamenti ministeriali", le quali sono esplicitate nell'art. 17, c. 4, che, nel disciplinare i regolamenti governativi e quelli ministeriali/interministeriali, dispone che essi devono recare la denominazione di *regolamento*, devono essere adottati previo parere del Consiglio di Stato, devono essere sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Infine, che l'art. 17 non esaurisca la tipologia dei regolamenti governativi è pacifico in quanto numerose leggi speciali prevedono fattispecie che derogano alla disciplina generale, in particolare proprio con i regolamenti emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (cfr. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 74).

⁸ M.C. Grisolia, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, cit., pp. 156 e 173, nt. 2.

⁹ L. Carlassare e P. Veronesi, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 959 ma cfr. ancora M.C. Grisolia, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, cit., 160 s., la quale anche in nt. 11 analiticamente richiama numerosi d.P.C.M. esemplificativi.

¹⁰ Ci si riferisce, come è noto, al d.lgs. n. 300/1999, recante *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* e al d.lgs. n. 303/1999, recante *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

¹¹ A seguito degli interventi legislativi del 1988 e del 1999, i poteri del Presidente del Consiglio sono stati distinti in: poteri di rappresentanza (esercitati *a nome del Governo* nei rapporti con gli altri organi costituzionali), poteri di promozione e di coordinamento dell'attività dei ministri (espressione di competenze propriamente presidenziali), poteri di direzione di organi collegiali e, infine, le attribuzioni conferite al Presidente del Consiglio in materia di servizi di sicurezza e segreto di Stato nonché i poteri di promozione e coordinamento dell'azione del Governo per quanto attiene i rapporti con le istituzioni comunitarie e con il

numero di atti che potevano assumere la forma del d.P.C.M., hanno provveduto ad imporre regole procedurali comuni. Al contrario, nel conferire al Presidente del Consiglio ampi poteri, espressione di una forte autonomia in materia organizzativa, contabile e di bilancio, di gestione del personale della Presidenza¹², il decreto legislativo n. 303, all'art. 9, espressamente esenta i d.P.C.M. dagli adempimenti imposti dall'art. 17, c. 4, legge n. 400/1988.

In sostanza, ad oggi è la singola fonte legittimante a disciplinare, di volta in volta, ciascuna tipologia di d.P.C.M. In larga parte si tratta di leggi ordinarie, decreti-legge o decreti legislativi. In qualche caso la fonte autorizzativa è di rango secondario ma in combinato disposto con altre fonti primarie. L'incertezza dei rapporti fra la forma e il contenuto dell'atto rende ancor più difficile rinvenire un modello di riferimento univoco, in relazione al procedimento di formazione, al fondamento del potere di cui l'atto è manifestazione, al regime di pubblicità o di controlli¹³.

La vasta tipologia di forme e di contenuti che i d.P.C.M. possono assumere e la disorganica disciplina cui sono sottoposti determina, infine, profonde divergenze interpretative anche riguardo la loro natura giuridica: una questione non di poco conto poiché tocca uno dei punti più nevralgici delle scienze giuspubblicistiche e chiama in causa tematiche di grande rilievo dommatico, quali la ricerca dei criteri idonei ad identificare un atto come normativo. Da più parti è stato sottolineato che il d.P.C.M. ha le caratteristiche di un *guscio*, una veste formale all'interno della quale vengono accolti procedimenti e contenuti diversi. In estrema sintesi è "la forma esteriore degli atti di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri che possono, in concreto, avere contenuto e natura diversi, estrinsecandosi come atti amministrativi, atti normativi di tipo regolamentare (interni ed esterni), atti

sistema delle autonomie territoriali, così riassume C. Colapietro, *Governo*, in S. Mangiameli (a cura di), *Dizionario sistematico di diritto costituzionale*, IlSole24Ore, 2008, p. 897 s.

¹² In particolare, il d.lgs. n. 303/1999 attribuisce potere regolamentare al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di autonomia organizzativa (art. 7), contabile e di bilancio (art. 8), di gestione del personale della Presidenza (art. 9). In tal modo si riconosce al Presidente del Consiglio un'autonomia normativa che non rientra nella disciplina dell'art. 17 della legge n. 400/1988, pertanto i decreti di cui agli art. 7, 8 e 9 del d.lgs. 303/1999 si configurano "come manifestazioni di autonomia (quella della Presidenza del Consiglio) di un'articolazione interna di un organo costituzionale. Ponendo così un parallelismo con i regolamenti di organizzazione della Corte costituzionale e della Presidenza della Repubblica, parallelismo che configurerebbe per il Presidente del Consiglio dei ministri un particolare rilievo istituzionale (costituzionale) rispetto agli altri organi del Governo", O. Roselli, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 60. Si tratta di poteri strettamente correlati all'esercizio delle funzioni proprie del Governo, per cui "non si vede la ragione perché non dovrebbe poterlo esercitare il Presidente del Consiglio nell'esercizio delle proprie 'autonome' competenze", *ivi*, p. 54.

¹³ Lo premette chiaramente, all'inizio di una efficace analisi ricostruttiva, S. Labriola, (voce) *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, Agg. II, Milano, Giuffrè, 1998, p. 281.

emergenziali. Stabilire la natura dell'atto è essenzialmente un problema pratico da risolvere caso per caso, facendo riferimento agli indici della normatività formali e materiali¹⁴.

Ogni tentativo di analisi e di ricostruzione teorica, dunque, non può che partire dalle prassi, attraverso un approccio metodologico che muove dal dato fattuale per poi passare ad un qualche tentativo di razionalizzazione e sistematizzazione¹⁵. A tal fine si partirà dal procedimento di formazione dei d.P.C.M. in quanto esso consente di restituire una rappresentazione quanto più possibile rispondente al reale della natura dell'atto e del mutevole ruolo dei vari attori coinvolti, a partire dal Presidente del Consiglio, naturalmente, passando attraverso altri soggetti interni ed esterni al Governo. Proprio nell'iter formativo delle decisioni, infatti, si manifesta la concreta natura della fonte normativa all'interno del circuito democratico-rappresentativo¹⁶.

1.1. I d.P.C.M. regolamentari.

All'interno del complesso quadro di pluralità di forme, di contenuti e di differente natura giuridica appena richiamato, risulta necessario innanzitutto delimitare l'oggetto del presente studio. La rilevanza dei d.P.C.M. di natura normativa all'interno del sistema delle fonti suggerisce di concentrare l'analisi su quelli regolamentari intendendo per tali quelli che recano espressamente la dizione di *regolamento* e, ai sensi del d.P.R. n. 611/1986, sono da inserire nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana¹⁷ in quanto «regolamenti esecutivi di leggi o di decreti aventi forza di legge, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con decreto ministeriale»¹⁸.

¹⁴ A. Morrone, *Fonti normative*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 233.

¹⁵ Alcuni tentativi in tal senso si rinvencono già in alcuni studi che si riferiscono a specifici e limitati periodi temporali. Cfr., ad esempio, il Focus sul d.P.C.M. contenuto nel Rapporto del Comitato per la legislazione del 2016, contenuto negli *Appunti del Comitato per la legislazione* del Servizio studi osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, Aggiornamento al 15 giugno 2016, n. 9, XVII Legislatura, reperibile in camera.it/leg17/386 oppure l'analisi delle prassi rinvenibili in M.A. Gliatta, *L'uso dei d.P.C.M. nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, p. 1201 ss. Proprio questi studi mostrano quanto sia necessario procedere ad ulteriori indagini progressivamente più ampie, specie sotto il profilo temporale, al fine di avere un quadro il più possibile completo ed esaustivo.

¹⁶ Sottolinea l'importanza delle procedure previste per assumere le decisioni, del loro iter formativo, e dei soggetti che le assumono ai fini del processo democratico L. Carlassare, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006, p. 25, soprattutto perché democrazia è visibilità e controllabilità dell'attività politica nelle sue varie articolazioni.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 1, c. 1 e 4, legge n. 839/1984. Tale legge rinviava l'identificazione puntuale di tali atti a uno o più successivi decreti del Presidente della Repubblica, tra cui appunto il d.P.R. n. 611/1986.

¹⁸ Art. 1, c. 1, lett. b).

Questa delimitazione permette di prendere in considerazione un periodo temporale significativamente ampio e di analizzare tutti i d.P.C.M. per i quali il Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana prevede l'obbligo di numerazione e di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Il Testo unico, infatti, nel richiamare gli atti soggetti a numerazione e pubblicazione in ragione del loro valore quale fonte del diritto indica, dopo i decreti con forza di legge, anche «gli altri decreti [...] che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo», specificando che questi ultimi possono essere del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri, dei Comitati di ministri o dei singoli ministri¹⁹.

In tal modo si ha la certezza della pubblicità per tutti i d.P.C.M. che assumono natura normativa e sono applicativi di atti aventi forza di legge. In dottrina ci si interroga se i requisiti richiesti agli atti soggetti a pubblicazione di essere *strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge* ed avere *contenuto normativo* debbano essere intesi congiuntamente o possano presentarsi anche in maniera disgiunta. Nella prima ipotesi potremmo avere un d.P.C.M. a contenuto normativo che non è strettamente necessario per l'applicazione di atti aventi forza di legge o, viceversa, un d.P.C.M. che ha quest'ultimo requisito ma non presenta contenuto normativo: in entrambi i casi, la pubblicazione non sarebbe obbligatoria. Se, invece, i requisiti venissero considerati in maniera disgiunta, l'obbligo di pubblicazione riguarderebbe anche un d.P.C.M. che fosse strettamente necessario per l'applicazione di atti aventi forza di legge, ma non avesse contenuto normativo o, al contrario, quando avesse contenuto normativo ma non avesse carattere applicativo²⁰. Considerando la *ratio* delle norme sul regime pubblicitario che risiede, in ultima analisi, nell'esigenza di assicurare la più ampia conoscibilità degli atti, sembra più opportuno propendere per una interpretazione disgiunta così da facilitare il più possibile, nel dubbio, la reperibilità dell'atto e l'acquisizione certa del suo contenuto²¹.

Vale la pena di ricordare che la correlazione tra natura giuridica dell'atto ed esigenze di pubblicità è questione che si inserisce all'interno di una problematica diffusamente

¹⁹ Cfr. artt. 15 e 16, d.P.R. n. 1092/1985.

²⁰ Pone la questione in termini generali G.U. Rescigno, *Il nome proprio degli atti normativi e la legge n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, II, p. 1509.

²¹ Proprio in quest'ottica i noti d.P.C.M. dell'emergenza Covid, a prescindere dalla loro natura normativa o amministrativa, venivano regolarmente pubblicati in Gazzetta Ufficiale in quanto certamente contenevano disposizioni attuative di atti con forza di legge, a partire dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6.

indagata in dottrina. In particolare è stato autorevolmente affermato che quando si hanno dubbi sulla natura giuridica di un atto, la previsione della pubblicazione legale “può essere argomento decisivo, in assenza di argomenti contrari, per decidere che l’atto è normativo; il fatto che non sia prevista istituzionalmente la pubblicazione legale, e che essa non venga praticata, è argomento *sufficiente* per escludere che l’atto sia normativo ai fini del suo trattamento giuridico; l’*assenza* cioè della pubblicazione legale è condizione *sufficiente* per negare all’atto considerato natura di atto normativo [...]”²². Ma non mancano dubbi su tale ricostruzione, specie nella misura in cui l’assenza di pubblicazione potrebbe non essere sintomatica del carattere non normativo dell’atto ma costituire piuttosto elemento di potenziale invalidità²³. D’altro canto, “*la presenza della pubblicazione legale è condizione necessaria ma non sufficiente* della natura normativa dell’atto ai fini del suo trattamento giuridico”²⁴, infatti non tutti gli atti soggetti a pubblicazione possono essere ritenuti di natura normativa.

Al fine di utilizzare un metodo il più possibile oggettivo, dunque, i d.P.C.M. presi in considerazione nel presente studio sono stati individuati ricorrendo ad un criterio strettamente formale²⁵ costituito dall’autoqualificazione di regolamento secondo quanto previsto dall’art. 17, legge n. 400/1988. Si tratta di un criterio che consente di disporre di un importante elemento di certezza dal momento che l’autoqualificazione, assieme all’obbligo di numerazione e di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, è previsto per tutti i regolamenti governativi²⁶, dunque anche per quelli approvati tramite d.P.C.M.

I d.P.C.M. che assumono natura regolamentare rappresentano, naturalmente, solo una parte dell’ampio panorama dei d.P.C.M. e non si tratta neppure della parte più rilevante. Basti pensare che nel Rapporto del Comitato per la legislazione del 2016, su 213 d.P.C.M. pubblicati in Gazzetta Ufficiale nel biennio preso in considerazione soltanto 21 possedevano tutti i requisiti formali richiesti per i regolamenti. Peraltro, non è possibile escludere che vi siano d.P.C.M. che si autoqualificano come regolamenti ma presentano

²² G.U. Rescigno, *L’atto normativo*, Torino, Zanichelli, 1998, p. 20.

²³ Lo evidenzia V. Crisafulli, (voce) *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 254.

²⁴ G.U. Rescigno, *L’atto normativo*, cit., p. 20, su cui concorda anche V. Crisafulli, *Atto normativo*, cit., p. 254.

²⁵ Come riassume autorevole dottrina, la *forma* corrisponde all’aspetto esteriore dell’atto giuridico e tale aspetto coglie, in un unico assieme, la veste in cui l’atto si presenta nel mondo esterno, il procedimento per l’emanazione, il soggetto o organo dal quale proviene (A. Sandulli, *L’attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 1970, p. 10, nt. 13).

²⁶ O. Roselli, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 61. Si sofferma sull’importanza dell’autoqualificazione formale, dopo la legge n. 400/1988, anche L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 45.

contenuto sostanzialmente amministrativo o provvedimentale²⁷. Così come, specularmente, il ricorso ad un criterio di individuazione formale non permette di escludere che vi siano d.P.C.M. a contenuto sostanzialmente normativo che non si autoqualificano di natura regolamentare²⁸. L'Osservatorio della Camera, sempre con riferimento ai 213 d.P.C.M. considerati nel medesimo Rapporto, ha stimato che fossero 53 quelli con contenuto normativo che non possedevano i requisiti necessari e le forme previste per gli atti di natura regolamentare.

La finalità della presente indagine, tuttavia, impone di individuare un criterio quanto più possibile oggettivo che consenta di delimitare in maniera precisa i confini della ricerca e di giungere ad un primo tentativo di classificazione. In alternativa, infatti, sarebbe necessario verificare, caso per caso, se al di là dell'autoqualificazione formale i d.P.C.M. posseggono o meno natura regolamentare, con tutte le incertezze derivanti dalle possibili divergenze interpretative. Infine, una ulteriore difficoltà deriverebbe dal fatto che non tutti i d.P.C.M. sono sottoposti a numerazione progressiva salvo, appunto, che non si autoqualifichino come regolamenti, per cui molti d.P.C.M. che non presentano i requisiti formali di regolamento potrebbero sfuggire alla pubblicazione legale o comunque risultare di difficile reperibilità nelle banche dati²⁹.

Ricorrendo al criterio dell'autoqualificazione formale, dunque, è possibile stabilire che a partire dal 1987³⁰ fino ad oggi i d.P.C.M. che presentano le caratteristiche di regolamento,

²⁷ In dottrina si parla di *regolamenti provvedimento*, ossia atti che si autoqualificano come regolamenti ma sono di fatto privi dei caratteri della generalità e astrattezza, cfr. L. Carlassare e P. Veronesi, *Regolamento (diritto costituzionale)*, cit., p. 963, dove si sottolinea come tale prassi, pur se quantitativamente non significativa, si pone in profondo contrasto con la logica della legge del 1988, la quale inserisce il regolamento tra le fonti del diritto: "esso è cioè assunto nella sua essenza di atto subordinato alla legge ma avente carattere normativo, e, quindi, non provvedimentale".

²⁸ V., al riguardo, le riflessioni di G.U. Rescigno, *Il nome proprio degli atti normativi*, cit., p. 1507. Segnalano la frequenza di atti di contenuto normativo non rivestiti di forma regolamentare, già negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge n. 400/1988: M. Baldassarri e E. Sarti, *I regolamenti del Consiglio dei ministri e dei ministri dopo la legge n. 400/1988*, in U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare dell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 253 ss. Laddove in concreto il *nomen iuris* identificativo della natura dell'atto viene a mancare, è stato ritenuto che «nello spirito dell'attuale regime maggiormente formalizzato, potrebbe esser valorizzata quella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentt. n. 4/1958; n. 47/1963; n. 150/1967; n. 205/1981 e, per l'ordinamento statutario, n. 71/1981) che vuole l'atto, nel dubbio, regolamentare», così A. Cerri, (voce) *Regolamenti*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, Roma, Ist. Enc. Italiana, 1991, p. 9.

²⁹ Ciò emerge anche dall'analisi empirica di L. Castelli, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 123, p. 66 ss. che riguarda anche la reperibilità degli atti nelle banche dati giuridiche tra le quali la piattaforma Normattiva.it, utilizzata ai fini della presente ricerca.

³⁰ Ossia dopo l'entrata in vigore del citato d.P.R. n. 1092 de 28 dicembre 1985.

numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale, risultano 309³¹. Essi sono stati reperiti tramite Normattiva.it, piattaforma dalla quale è possibile ottenere solo gli atti normativi numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale, come si evince tra i «caratteri qualificanti del progetto»³². Dei 309 d.P.C.M. analizzati, larga parte (esattamente 296) riportano già in epigrafe la denominazione di *regolamento* oppure, in qualche caso, espressioni simili come *norme regolamentari* oppure contengono una esplicita indicazione che li riconduce ad un intervento di modifica o integrazione su precedenti regolamenti³³. Nei restanti casi, la qualifica di regolamento è comunque oggettivamente deducibile all'interno del testo normativo in quanto ricorrono formule del tipo: «il Presidente del Consiglio [...] adotta il seguente regolamento» oppure «ai sensi del presente regolamento»³⁴. A tal riguardo la

³¹ Alla data di pubblicazione del presente lavoro si riscontra un solo D.P.C.M. di natura regolamentare nel corso dell'attuale legislatura, ossia il n. 43 del 14-3-2023 *Regolamento di organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza a norma dell'articolo 5, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 112*.

³² Il progetto di Normattiva dà attuazione all'art. 107 della legge n. 388/2000 il quale aveva disposto l'istituzione di un fondo destinato al finanziamento di «iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo».

³³ Incidentalmente è utile annotare che attraverso una ricerca su tale piattaforma senza applicare filtri se non quello della tipologia di atto (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), risultano attualmente 324 risultati. La differenza rispetto ai 309 oggetto della presente indagine dipende dal fatto che sono stati riscontrati 15 d.P.C.M. che pur essendo numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale (e per questo motivo presenti in Normattiva.it) non sono in alcun modo qualificati come regolamenti e, pertanto, non sono stati presi in considerazione nel presente studio. Si precisa, per mero scrupolo, che è stato escluso dal novero dei d.P.C.M. di natura regolamentare il d.P.C.M. n. 475/1987 il quale riporta sì la denominazione di *regolamento* ma non inteso nel senso di regolamento governativo. Si tratta, infatti, del decreto di approvazione del regolamento della biblioteca centrale del Consiglio nazionale delle ricerche. A riprova, la premessa dell'atto non riporta alcun riferimento alla legge n. 400 del 1988 in relazione alla disciplina dei regolamenti governativi.

³⁴ Si tratta, nello specifico, dei seguenti: d.P.C.M. n. 163/2011 recante *Individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69*; d.P.C.M. n. 275/2010 *Attuazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di durata non superiore ai novanta giorni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*; d.P.C.M. n. 242/2010 recante *Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione*"; d.P.C.M. n. 186/2009 recante *Modifica al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 1999, n. 11, concernente il compenso spettante ai tabaccai che riscuotono le tasse automobilistiche*; d.P.C.M. n. 288/2006 recante *Istituzione della Commissione scolastica regionale per l'istruzione in lingua slovena, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della legge 23 febbraio 2001, n. 38*; d.P.C.M. n. 97/2005 recante *Approvazione del nuovo Statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa* (il quale non contiene esplicitamente il riferimento alla forma regolamentare ma richiama l'art. 17, c. 3, l. n. 400/1988); d.P.C.M. n. 72/2005 recante *Istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del Premio Giacomo Matteotti*; d.P.C.M. n. 259/2004 recante *Costituzione del Collegio dei revisori dei conti del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA)*; d.P.C.M. n. 249/2002 recante *Individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241*; d.P.C.M. n. 208/2002 recante *Approvazione del nuovo Statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa*; D.P.C.M. n. 29/2002 recante *Modificazioni dell'allegato al decreto legislativo 18 aprile 1994, n. 280, relativo al risparmio di greggio mediante l'impiego di carburanti*

dottrina è concorde nel ritenere che la prescrizione contenuta nell'art. 17, legge n. 400/1988 relativa all'obbligo di recare la denominazione di *regolamento* possa considerarsi rispettata non solo quando tale dizione è riportata nel titolo dell'atto ma anche quando, nella formula di decretazione, si usano le parole: il Presidente del Consiglio «emana il seguente regolamento» oppure quando all'interno dell'atto espressamente si stabilisce di approvare «il regolamento allegato»³⁵.

Come già ricordato, l'obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale riguarda solo i d.P.C.M. che assumono natura normativa. In molti casi, tuttavia, risultano pubblicati anche quelli che non si autoqualificano come *regolamento* e che non sono neppure dotati di numerazione. Basti pensare ai vari d.P.C.M. approvati durante l'emergenza Covid (su cui si tornerà più ampiamente in seguito) oppure a quelli più recentemente utilizzati nella gestione e nell'attuazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR)³⁶. In tal caso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale viene comunque garantita ai sensi dell'art. 18, c. 1, d.P.R. n. 1092/1985 in quanto atti che possono interessare la generalità dei cittadini³⁷.

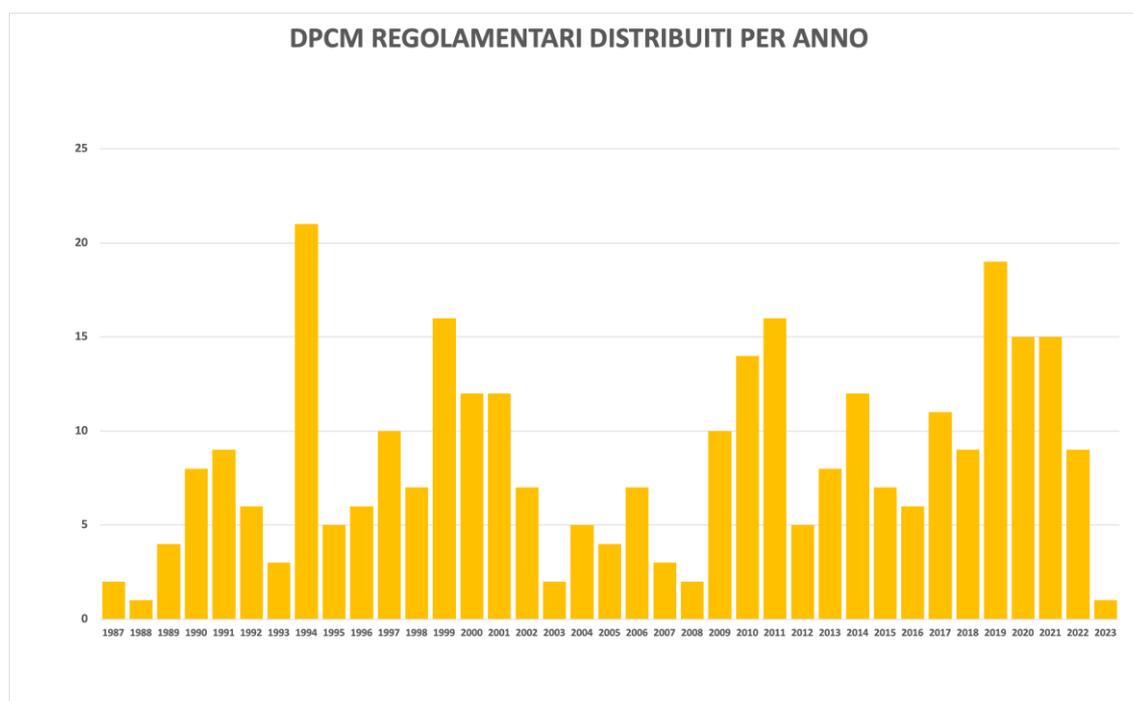
di sostituzione; d.P.C.M. n. 395/2001 recante *Recepimento della direttiva 99/32/CE relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi*"; d.P.C.M. n. 319/2001, recante *Modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 luglio 1995, n. 502, concernente il trattamento economico del direttore generale, del direttore sanitario e del direttore amministrativo delle aziende sanitarie*; d.P.C.M. n. 446/2000 recante *Individuazione delle modalità e delle procedure per il trasferimento del personale ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*.
³⁵ Così G.U. Rescigno, *Il nome proprio degli atti normativi*, cit., p. 1505.

³⁶ Interessante notare che, al pari di quanto accade con i D.P.C.M. di natura regolamentare (cfr. *infra* § 2), anche quest'ultima tipologia di d.P.C.M. si riscontra un procedimento di formazione che passa attraverso concerti, intese e, in generale, coinvolge diversi soggetti interni ed esterni al Governo. Cfr., ad esempio: d.P.C.M. del 23-8-2022 *Assegnazione e modalità di trasferimento alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano delle risorse finanziarie della Missione 2, Componente 4, Sub-investimento* adottato su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano; d.P.C.M. 30-12-2022 *Riparto delle risorse destinate ad assunzioni a tempo determinato, anni dal 2022 al 2026, a favore dei comuni fino a 5.000 abitanti* adottato di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ed emanato dal delegato Ministro per la pubblica amministrazione; d.P.C.M. 12-11-2021 *Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR* adottato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro per il sud e la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata. Per una ricostruzione del sistema delle fonti nell'attuazione del PNRR v. E. Cavasino, *Le fonti nel piano nazionale di ripresa e resilienza: alla ricerca di nuovi vincoli "esterni" alla funzione normativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, in part. P. 110 ss.

³⁷ A tal riguardo vi è chi sottolinea che tutti i provvedimenti del Governo (e delle sue articolazioni interne) la cui conoscibilità sia indispensabile per consentire al Parlamento di svolgere le proprie funzioni costituzionali di indirizzo e controllo sull'attività dell'esecutivo dovrebbero trovare pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. In tale prospettiva, l'obbligo di pubblicità permane anche per i d.P.C.M. a contenuto provvedimentale e ciò in virtù di un principio generale dell'ordinamento che richiede che il soggetto che adotta un atto normativo od un atto provvedimentale di rilevanza generale debba assumere anche l'onere di forme adeguate di pubblicità collettiva, anche laddove non espressamente previste. Non è questa la sede per dimostrare la sussistenza nel nostro ordinamento di un tale principio, ma sembra connaturato con quello democratico e con

Essi non costituiscono oggetto principale della presente indagine in quanto la loro natura giuridica normativa non può che essere eventualmente valutata caso per caso³⁸. Tuttavia, laddove utile ed opportuno, si darà conto anche di questa circostanza.

Prima di entrare nel merito del presente studio, da ultimo, è utile evidenziare qualche dato quantitativo. I d.P.C.M. regolamentari si distribuiscono, su base annua, secondo una frequenza piuttosto altalenante ma che negli ultimi anni tende a consolidarsi (salvo per l'anno 2023 ancora in corso), come è possibile evidenziare nel grafico che segue.



Il dato numerico dimostra quanto il ricorso a regolamenti approvati tramite d.P.C.M. costituisca un fenomeno significativo e, pertanto, quanto sia opportuno approfondirne lo studio partendo, per le ragioni già richiamate, dai differenti procedimenti di formazione.

quello della trasparenza degli atti della pubblica amministrazione, così O. Roselli, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 61.

³⁸ Sarebbe bene evitare, in ogni caso, di lasciare alla discrezionalità del Governo la scelta relativa alla natura normativa o meno dell'atto a seconda del procedimento e della forma che il Governo stesso decide di attribuirgli. Sul punto cfr. M. Ainis, *Dalla produzione alla diffusione della regola: la conoscenza delle fonti normative tra vecchi equivoci e nuovi modelli*, in *Foro it.*, n. V/1987, p. 403 ss.

2. Un tentativo di classificazione in base ai differenti procedimenti di formazione.

La stratificazione dei numerosi interventi normativi che hanno disposto il ricorso ai d.P.C.M. ha dato luogo ad una varietà molto ampia di possibili soluzioni procedurali che, di volta in volta, attribuiscono un peso e un ruolo diverso al Presidente del Consiglio, al Consiglio dei ministri, al singolo Ministro o a soggetti esterni al governo. Tutti i d.P.C.M. oggetto della presente indagine, pertanto, sono stati distinti secondo elementi utili a individuare le principali caratteristiche del procedimento di formazione e il ruolo dei diversi soggetti coinvolti. In molti casi, infatti, l'emanazione da parte del Presidente del Consiglio giunge solo al termine di un procedimento variamente articolato che vede il coinvolgimento di soggetti che contribuiscono a definire o, quantomeno, a condizionare il contenuto dell'atto.

Per ogni d.P.C.M. è stata verificata la presenza o meno di uno o più dei seguenti elementi: a) iniziativa da parte di soggetti diversi dal Presidente del Consiglio; b) intese o concerti; c) deliberazione del Consiglio dei ministri; d) soggetti *sentiti* o *informati*; e) pareri. Occorre evidenziare che la ricognizione è resa particolarmente complessa dal fatto che tali elementi si presentano sia in maniera disgiunta sia in maniera congiunta e di ciò si cercherà di dar conto laddove utile e necessario. In ogni caso, uno schema riepilogativo complessivo è contenuto in appendice al presente lavoro con una ricognizione analitica che consente di verificare, per ogni d.P.C.M. oggetto dell'analisi, la presenza congiunta o disgiunta di ciascun elemento distintivo.

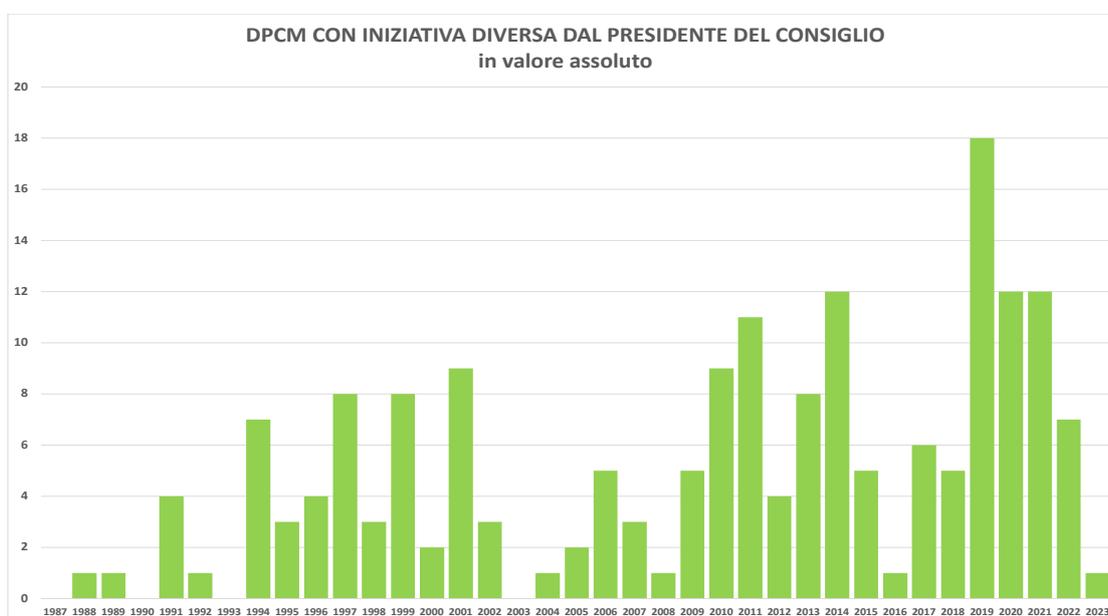
Gli elementi che caratterizzano la formazione dell'atto sono stati ricondotti all'interno di tre fasi che, sulla base di modelli consolidati, possono essere individuati in una fase di iniziativa, una fase costitutiva e una fase integrativa dell'efficacia.

2.1. La fase dell'iniziativa.

Il primo dato che emerge in buona parte dei d.P.C.M. oggetto di analisi è che già nella prima fase del procedimento di formazione, l'iniziativa appartiene a soggetti diversi dal Presidente del Consiglio. Più precisamente, ciò accade in 181 d.P.C.M. (sui 309 analizzati) e, tra questi, in circa il 90% dei casi la proposta proviene da uno o più ministri o da un

Comitato interministeriale. Dunque, si tratta prevalentemente di iniziativa endogovernativa. Solo in qualche caso la proposta proviene da soggetti esterni, come ad esempio dal CNIPA³⁹ o dalle Autorità garanti⁴⁰, in particolare quando si tratta della disciplina delle rispettive strutture organizzative. In linea di massima, inoltre, tutti i regolamenti che introducono o modificano la disciplina relativa all'organizzazione di un ministero o che interessano, in qualche modo, l'ambito di intervento di un ministero sono adottati su proposta del Ministro interessato⁴¹.

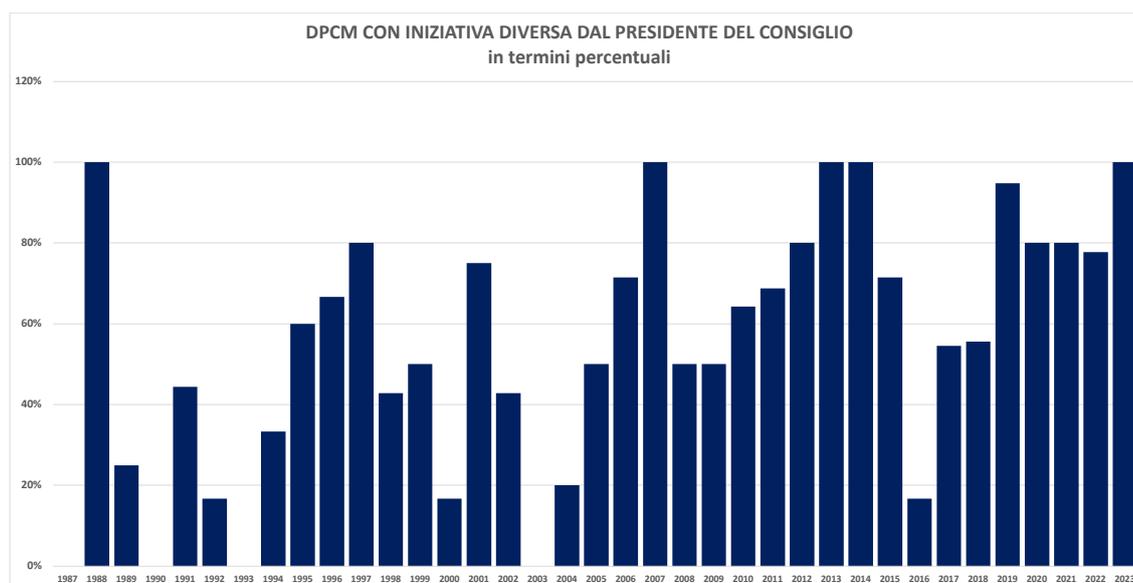
Dal punto di vista numerico i d.P.C.M. adottati su iniziativa specifica, se analizzati per ciascun anno, si distribuiscono in maniera abbastanza altalenante e, quando il dato viene considerato in termini percentuali rispetto al totale, non sembra potersi individuare un particolare trend ascendente o discendente.



³⁹ Cfr. d.P.C.M. n. 318/2006 *Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, in attuazione degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.*

⁴⁰ Ad esempio v. il recente d.P.C.M. n. 43/2023 *Regolamento di organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza a norma dell'articolo 5, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 112* o il d.P.C.M. n. 609/1994 *Regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione*, entrambi adottati su proposta delle rispettive citate Autorità.

⁴¹ Gli esempi sono innumerevoli pertanto non si può che rinviare all'appendice per una ricognizione più specifica. Solo per citarne alcuni tra i più recenti: d.P.C.M. n. 109/22 *Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 luglio 2021, n. 128, di organizzazione del Ministero della transizione ecologica*, d.P.C.M. n. 102/2022 *Modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84, relativamente agli uffici centrali e articolazioni territoriali della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità*, d.P.C.M. n. 149/2021 *Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, adottati tutti su iniziativa dei ministri interessati.

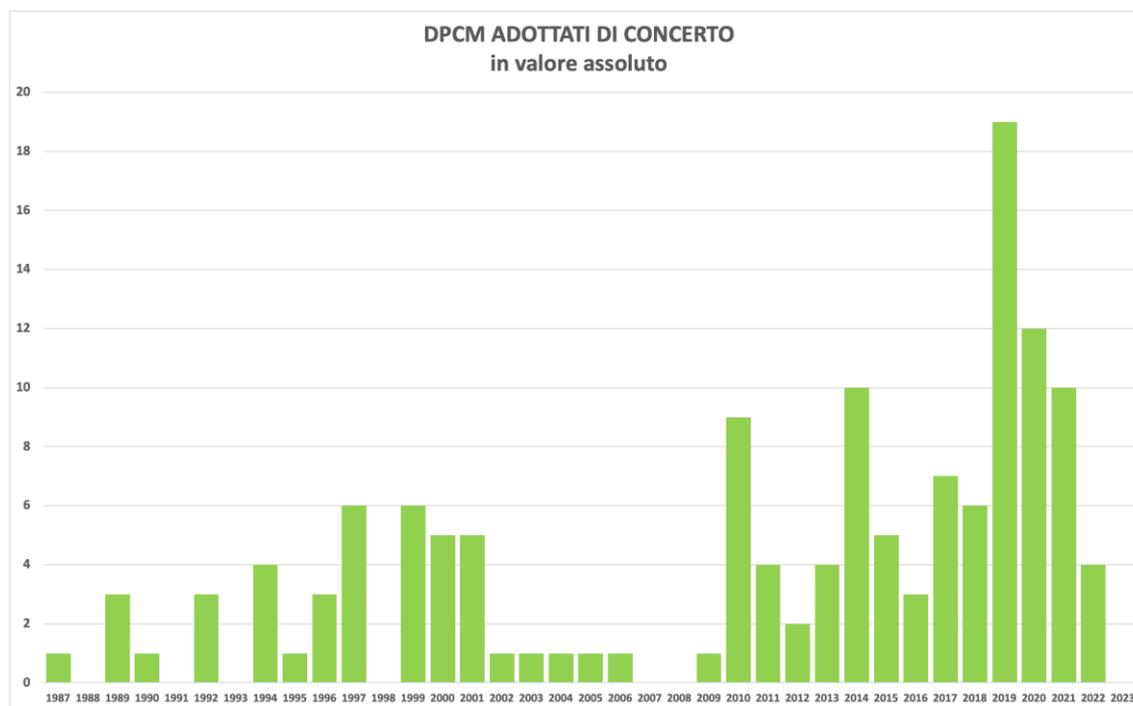


Il dato quantitativo è utile ad evidenziare, in ogni caso, il grado di diffusione della presenza di una proposta proveniente da un soggetto diverso dal Presidente del Consiglio, dimostrando che si tratta di un elemento fortemente caratterizzante i d.P.C.M. regolamentari. Molto spesso, peraltro, l'iniziativa è assunta tramite *concerto* con uno o più ministri o tramite intese. Si tratta di una ipotesi particolarmente interessante che testimonia la necessità di condivisione e di compartecipazione nella definizione del contenuto dell'atto. Pertanto, appare utile analizzare separatamente entrambe le circostanze.

L'iniziativa tramite concerto ricorre in 139 d.P.C.M. sui 309 analizzati. I ministri prevalentemente coinvolti, i quali firmano l'atto assieme al Presidente del Consiglio⁴², sono il Ministro dell'economia e delle finanze e quello per la pubblica amministrazione e la

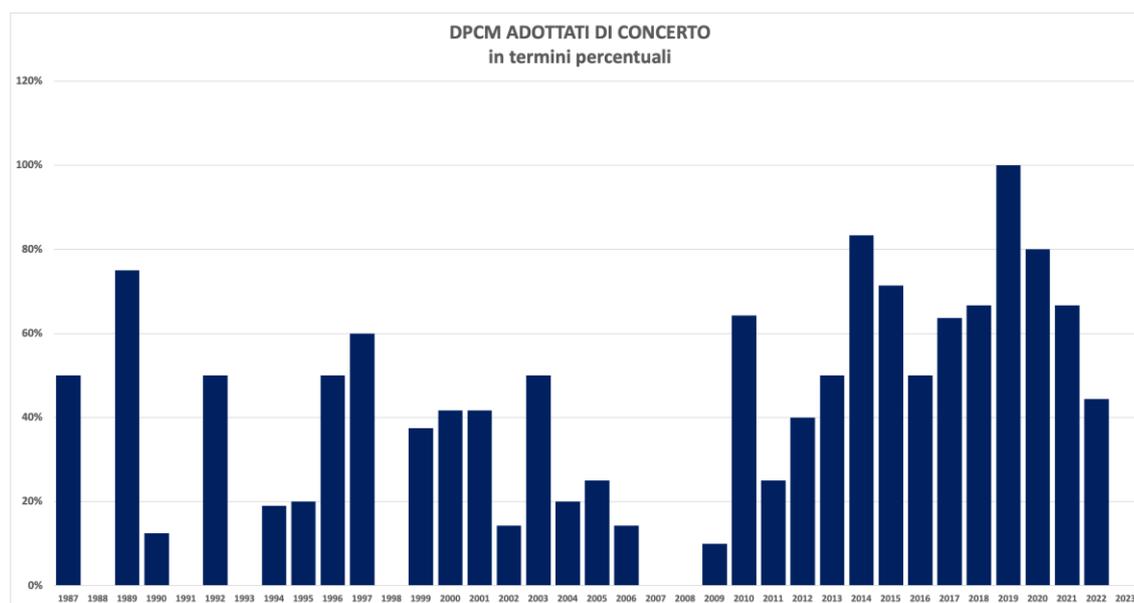
⁴² In giurisprudenza si ritiene necessario che gli atti adottati di concerto portino sia la firma dell'autorità *concertante*, sia quella dell'autorità *concertata*, così Cons. St., sez. VI, n. 1073/1978 e n. 80/1979. Il concerto, infatti, postula l'intervento nel procedimento di tutti gli organi concertati in posizione di parità alla fase costitutiva per cui l'atto va giuridicamente imputato a tutte le autorità che sono intervenute in tale fase e deve essere sottoscritto da tutte le predette autorità (cfr. TAR Lombardia, III, n. 44/1990, Cons. St., VI, n. 4302/2002 e, in dottrina, V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 372 ss.).

semplificazione⁴³. Significativi anche i casi di concerto con il Ministro della salute⁴⁴. Dal punto di vista quantitativo i dati suddivisi per anno mostrano una generale crescita dei d.P.C.M. adottati previo concerto, sebbene la tendenza risulti più attenuata quando il dato viene espresso in termini percentuali rispetto al totale, come risulta dai grafici che seguono.



⁴³ Si tratta, in larga parte, dei regolamenti di organizzazione dei ministeri, cfr., ad esempio: d.P.C.M. n. 102/2021 *Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli Uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*, d.P.C.M. n. 128/2021 *Regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica*, d.P.C.M. n. 196/2020 *Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione* ma il ministero dell'economia e delle finanze è coinvolto anche in altri ambiti, cfr.: d.P.C.M. n. 223/2021 *Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, d.P.C.M. n. 196/2021 *Regolamento recante modalità per la concessione di un contributo, sotto forma di credito di imposta, sugli investimenti pubblicitari in favore di leghe e società sportive professionistiche e di società e associazioni sportive dilettantistiche*, d.P.C.M. n. 51/2020 *Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.*

⁴⁴ Cfr., ad esempio, d.P.C.M. n. 395/2001 *Recepimento della direttiva 99/32/CE relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi* oppure d.P.C.M. n. 434/2000 *Regolamento recante recepimento della direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel.*



Non si può trascurare che, anche in questo caso, l’iniziativa previo concerto assume un carattere frequente e, quindi, elemento ormai caratterizzante il procedimento di formazione dei d.P.C.M. regolamentari. In circa un terzo dei casi, peraltro, al concerto con uno o più ministri si aggiunge anche, come si vedrà meglio in seguito, la successiva deliberazione del Consiglio dei ministri. Anche questo è un dato fortemente significativo poiché la partecipazione di alcuni ministri interessati all’adozione dell’atto, in questo caso, è duplice: nella fase del concerto, in cui il Ministro è individualmente portatore di volontà dello specifico ministero di cui è al vertice, e nella fase della deliberazione del Consiglio, in cui partecipa collegialmente al momento decisionale.

Il concerto, come è noto, è un istituto che si riscontra, di regola, nelle relazioni tra gli organi che compongono il Governo. L’autorità concertante elabora uno schema di provvedimento e lo trasmette all’autorità concertata, che si trova in posizione di parità rispetto alla prima. In ciò si differenzia dall’intesa che, invece, riguarda prevalentemente enti differenti e si riscontra tipicamente nel rapporto tra Stato e regioni⁴⁵. Più precisamente, organi diversi di uno stesso apparato amministrativo possono dare vita sia ad intese che a concerti mentre

⁴⁵ V. sul punto V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 378, secondo cui “l’intesa è simile al concerto, ma è istituto proprio delle relazioni intersoggettive”; più ampiamente cfr. A. Buccisano, *Intesa e concerto: analogie e differenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 141. Anche E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 566, si sofferma sul medesimo aspetto per cui «il concerto è un istituto che si riscontra di norma nelle relazioni tra organi dello stesso ente» mentre «l’intesa, invece, viene di norma raggiunta tra enti differenti». Altri sembrano trattare in maniera equivalente i due istituti, cfr. B. Mattarella, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 305 ss.

soggetti amministrativi tra loro autonomi possono dare vita ad intese ma non a forme di accordo riconducibili al concerto⁴⁶. In entrambi i casi l'autorità concertata o quella con la quale si conclude l'intesa sono in grado di condizionare il contenuto dell'atto finale⁴⁷, infatti sia l'uno che l'altro caso richiedono un coordinamento dell'azione normativa fra centri di volontà differenti, in mancanza del quale verrebbe meno la possibilità di adottare l'atto. Tuttavia, mentre l'accordo raggiunto in sede di concerto raccoglie esso stesso il provvedimento che soddisfa l'interesse pubblico, l'accordo che sta alla base dell'intesa è funzionalmente propedeutico all'adozione di un successivo e diverso provvedimento che verrà assunto in via autonoma dall'amministrazione competente, la quale ne porterà, essa sola, la responsabilità nei confronti dei destinatari⁴⁸.

Il compito del Presidente di Consiglio di coordinare l'attività dei ministri al fine di mantenere, tra l'altro, l'unità di indirizzo politico e amministrativo, così come delineato dall'art. 95 Cost., rivela l'importanza del coordinamento interministeriale nell'organizzazione strutturale e funzionale dell'attività governativa. L'attività del Presidente del Consiglio nei confronti dei ministri, infatti, è stata descritta come attività (sovraordinata) di direzione e, nello stesso tempo, come attività (equiordinata) di coordinamento⁴⁹. In questa prospettiva, i d.P.C.M. adottati tramite concerto con uno o più ministri rappresentano proprio l'esempio più evidente di questo duplice ruolo del Presidente del Consiglio.

In linea generale la dottrina ha sottolineato che con la pratica del concerto “si prescrive un previo accordo fra il Ministro titolare dell'interesse prevalente all'adozione dell'atto e altri ministri portatori di interessi egualmente meritevoli di considerazione ed eventualmente confliggenti”⁵⁰. Nel caso in esame, l'accordo riguarda, più nello specifico, il Presidente del Consiglio (titolare verosimilmente dell'interesse prevalente in quanto soggetto che emana l'atto) e altri ministri portatori di interessi. In ciò sembra distinguersi la pratica del concerto con quella dei comitati interministeriali nella quale si istituzionalizza la collaborazione pariordinata di più ministri all'adozione dell'atto⁵¹, sebbene sul punto la dottrina mostri

⁴⁶ In questi termini R. Roffi, «Concerto» e «intesa» nell'attività amministrativa: spunti ricostruttivi, in *Giur. it.*, 1988, IV, p. 420.

⁴⁷ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 447 ss.

⁴⁸ R. Roffi, «Concerto» e «intesa» nell'attività amministrativa, cit., p. 420.

⁴⁹ Così introduce il tema degli atti adottati tramite concerto F. Cuocolo, (voce) *Concerto (atti di)*, in *Enc. giur. Treccani*, VII, Roma, Ist. Enc. Italiana, 1988, p. 1.

⁵⁰ F. Cuocolo, *Concerto (atti di)*, cit., p. 2.

⁵¹ Sulla distinzione si rinvia a G. Correale, *Contributo allo studio del concerto*, Padova, Cedam, 1974, p. 198 ss.

sfumature diverse in quanto è stato sottolineato che anche in presenza di concerto tutti i soggetti che partecipano alla ponderazione sul contenuto dell'atto esprimono interessi di eguale livello⁵².

Il diverso *peso* che assume il concerto all'interno del procedimento di approvazione dei d.P.C.M. va pertanto analizzato caso per caso, a seconda del ruolo che di volta in volta assume il Ministro che partecipa al concerto. Nei frequenti d.P.C.M. relativi alla organizzazione dei ministeri, il concerto con il Ministro dell'economia mira, ad esempio, a verificare la compatibilità rispetto alle esigenze di bilancio e agli equilibri complessivi della finanza pubblica⁵³. Analogamente il concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione mira a verificare la compatibilità con il sistema di organizzazione complessiva della pubblica amministrazione, con le esigenze della semplificazione, nonché con gli obiettivi di efficacia e di efficienza. Ma non si può escludere che in altri casi i ministeri che partecipano alla decisione assunta di concerto possano far valere in maniera più incisiva le rispettive posizioni sul contenuto dell'atto nell'ambito di competenze più ampie.

La seconda ipotesi presa in esame, oltre al concerto, riguarda i d.P.C.M. assunti previa intesa. Dal punto di vista quantitativo essi rappresentano l'11% del totale (esattamente ne risultano 34 su 309). Non sono molto numerosi ma la loro presenza contribuisce a far emergere, assieme al concerto, un altro importante elemento di condivisione del procedimento di formazione dell'atto con soggetti diversi dal Presidente del Consiglio. Intese e concerti, infatti, dimostrano entrambi che l'approvazione del d.P.C.M. richiede una convergenza di volontà dell'organo che assume l'iniziativa rispetto ad altri soggetti sia interni che esterni al Governo.

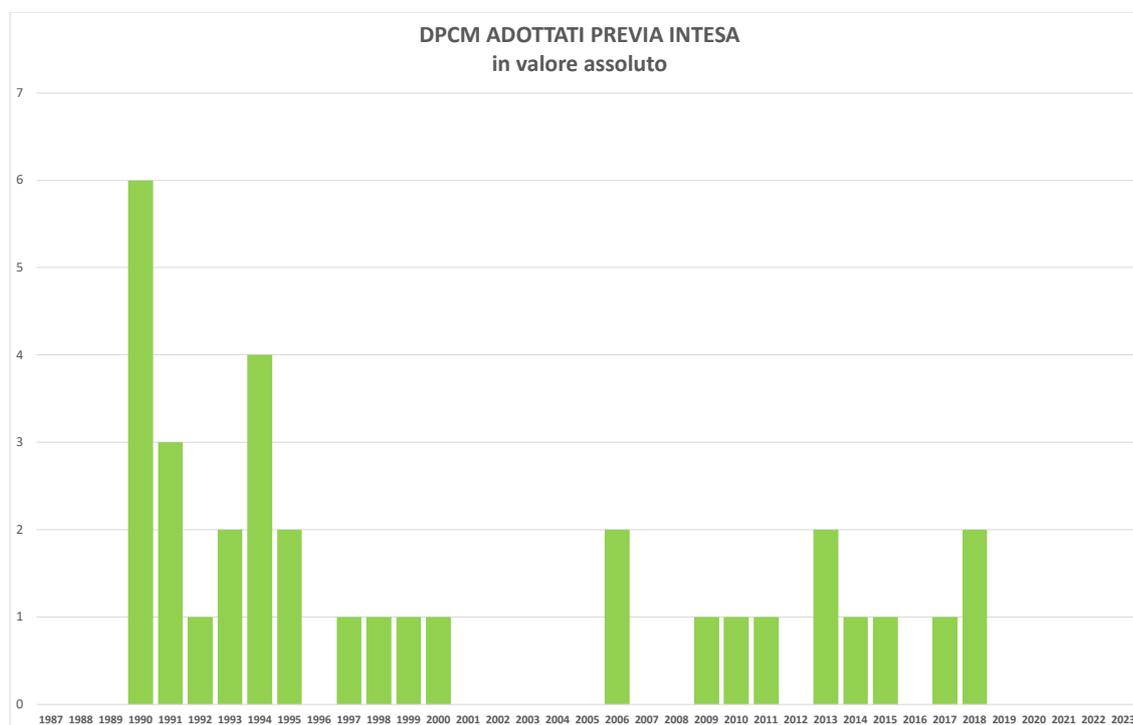
Come già è stato evidenziato in dottrina, non è possibile collocare l'intesa all'interno di una figura unitaria. In linea generale, infatti, essa trova impiego in numerose e differenti circostanze, manifestando la propria funzione specie quando si tratta di disciplinare situazioni e rapporti caratterizzati da una posizione di autonomia dei soggetti coinvolti che richiedono di convergere su una posizione comune. Così si possono trovare intese nelle relazioni internazionali, nei rapporti tra Stato ed enti territoriali o nella collaborazione tra enti in generale⁵⁴.

⁵² M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. I, 301, vol. II, pp. 862 e 907.

⁵³ Sul punto v. anche A. Monaco, (voce) *Concerto (Atti di)*, in *Enc. giur. Treccani*, VIII, Roma, Ist. Enc. Italiana, 1961, p. 365.

⁵⁴ G. Rizza, (voce) *Intese*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, Ist. Enc. Italiana, 1989, p. 1.

Nel caso dei d.P.C.M. regolamentari l'intesa è generalmente richiesta quando occorre coinvolgere una o più regioni⁵⁵ oppure interessare la Conferenza unificata⁵⁶ o la Conferenza permanente Stato/regioni⁵⁷. Abbastanza frequente anche l'intesa con singoli ministri⁵⁸. Il campo di impiego dell'intesa, infatti, non esclude i rapporti interorganici mentre il concerto, come si è già visto, riguarda esclusivamente questa tipologia di rapporti. Come si evince dai grafici che seguono, le intese risultano un po' più frequenti nel corso degli anni novanta mentre tendono a diminuire in tempi più recenti.

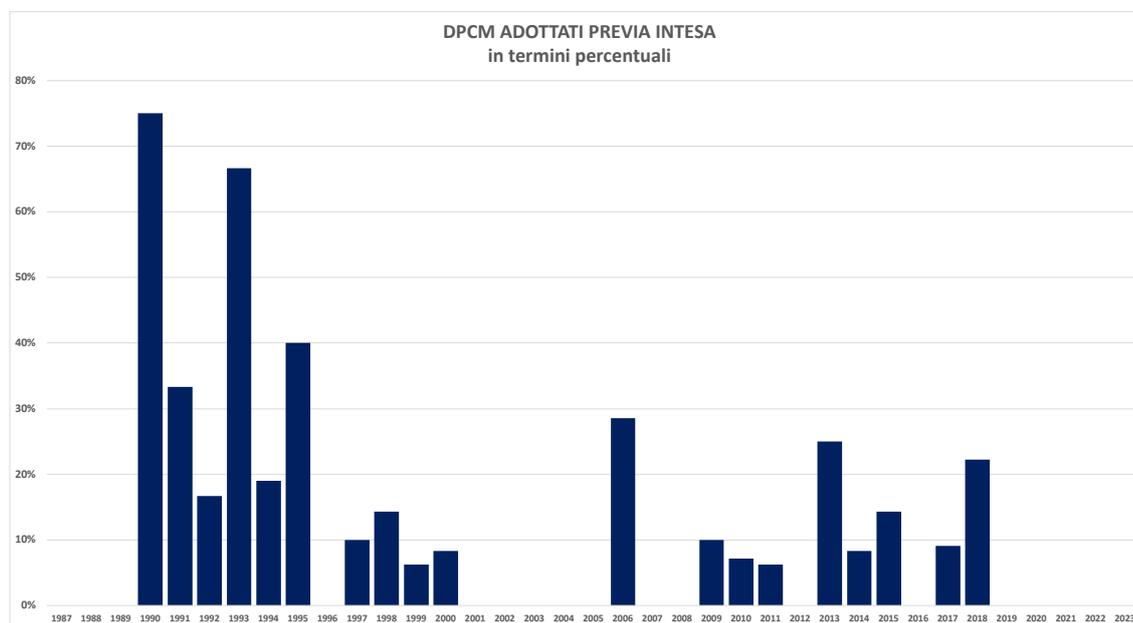


⁵⁵ V., ad esempio, il d.P.C.M. n. 262/1988 *Piano quinquennale di disinquinamento del bacino idrografico dei fiumi Lambro, Olona e Seveso* o il d.P.C.M. n. 212/2009 *Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

⁵⁶ A titolo esemplificativo: d.P.C.M. n. 185/2006 *Regolamento recante modalità e criteri per l'individuazione dell'alunno come soggetto in situazione di handicap, ai sensi dell'articolo 35, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289*, d.P.C.M. n. 159/2012 *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*, d.P.C.M. n. 21/2017, *Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali.*

⁵⁷ È il caso del d.P.C.M. n. 242/2010 *Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione.*

⁵⁸ Tra i tanti cfr. il d.P.C.M. n. 109/1990 *Regolamento concernente istituzione ed organizzazione del Dipartimento per gli affari sociali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri* adottato d'intesa con il Ministro per gli affari sociali o il d.P.C.M. n. 405/1997 *Regolamento recante istituzione ed organizzazione del Dipartimento per le pari opportunità nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri* adottato d'intesa con il Ministro per le pari opportunità.



In qualche caso, intese e concerti si riscontrano entrambi nel medesimo procedimento di formazione⁵⁹, tuttavia l'intesa viene generalmente considerata una figura procedimentale più attenuata rispetto al concerto⁶⁰ sebbene entrambi siano in grado di condizionare in varia misura l'esercizio del potere dell'autorità decidente. In analogia con quanto avviene nel caso del concerto, infatti, non si può escludere che il mancato raggiungimento di una intesa apra un conflitto potenzialmente in grado anche di impedire l'adozione dell'atto.

Nell'intesa il titolare del potere di adottare l'atto finale (nello specifico il Presidente del Consiglio o il Ministro proponente) «dà atto dell'intesa e dunque dell'*idem consensus*, mentre nel concerto anche le autorità concertate devono sottoscrivere il provvedimento» sicché l'intesa si distingue dal concerto soprattutto perché caratterizzata da flessibilità e si presta ad una più agevole espressione delle esigenze dell'autonomia e a una più informale e sensibile valutazione di esse. In sintesi, lo strumento dell'intesa si sostanzia in una

⁵⁹ È il caso, ad esempio, del d.P.C.M. n. 589/1995 *Regolamento concernente modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 giugno 1992, n. 366, recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano*, adottato d'intesa con il Ministro del tesoro e di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali.

⁶⁰ G. Rizza, (voce) *Intese*, cit., p. 1.

paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo⁶¹.

2.2. La fase costitutiva.

Prima dell'emanazione da parte del Presidente del Consiglio il procedimento di formazione dei d.P.C.M. regolamentari molte volte prevede la deliberazione del Consiglio dei ministri. Si tratta di un passaggio che si può collocare all'interno della fase costitutiva dell'atto. Tale circostanza ricorre in 68 d.P.C.M. sui 309 analizzati (pari al 22% del totale). Da un certo punto di vista, la deliberazione del Consiglio dei ministri rende manifesta la necessità politica di una assunzione di responsabilità più ampia rispetto a quella del solo Presidente del Consiglio⁶². E in effetti ciò accade solitamente in quei regolamenti che si occupano di questioni sulle quali occorre coinvolgere l'intera compagine di governo. Tra questi spiccano, in maniera prevalente, i decreti che disciplinano l'organizzazione dei ministeri⁶³. In passato, i regolamenti disciplinanti l'organizzazione dei ministeri assumevano, in via generale, la forma del d.P.R., pertanto erano deliberati dal Consiglio dei ministri e costituivano chiara espressione di una volontà collegiale. Il decreto-legge n. 95/2012 ha introdotto la possibilità di utilizzare lo strumento del d.P.C.M., anziché il d.P.R., col fine dichiarato di «semplificare ed accelerare» il riordino dei ministeri⁶⁴. In successivi interventi

⁶¹ G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo, Parte generale*, I, Bologna, Monduzzi, 2005, p. 692 ma cfr. anche Corte cost., sent. n. 21/1992, p.to 3 *cons. in dir.*

⁶² In questi termini M. Rubechi, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m, atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 102, secondo il quale si è dato vita, in questo modo, ad un ibrido fra il d.P.C.M. approvato sotto forma di regolamento ministeriale e d.P.R., con la differenza fondamentale data dall'assenza di controllo obbligatorio da parte del Consiglio di Stato.

⁶³ La casistica è molto ampia e per una verifica analitica si rinvia all'Appendice di questo lavoro. A titolo meramente esemplificativo sia sufficiente richiamare, tra i più recenti: d.P.C.M. n. 166/2020 *Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione*, d.P.C.M. n. 103/2019 *Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze*, d.P.C.M. n. 169/2019 *Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*, successivamente modificato dal d.P.C.M. n. 123/2021 *Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*.

⁶⁴ L'art. 2, comma 10-ter, decreto-legge n. 95/2012 ha disposto che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2012» e «al fine di semplificare ed accelerare» il riordino dei ministeri, i relativi regolamenti di organizzazione siano adottati con decreto del

legislativi la prassi di disciplinare l'organizzazione dei ministeri attraverso d.P.C.M. si è consolidata, anche attraverso differenti previsioni procedurali. Ad esempio, il decreto-legge n. 22/2021 stabilisce che «i regolamenti di organizzazione dei Ministeri dello sviluppo economico, della transizione ecologica, della cultura, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del turismo, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri» (art. 10, c. 1). Ai meccanismi di raccordo con uno o più ministri precedentemente richiamati si aggiunge, dunque, la deliberazione del Consiglio dei ministri⁶⁵.

Interessante notare che in alcuni casi il procedimento di approvazione contiene una duplice deliberazione del Consiglio dei ministri, di cui una «preliminare»⁶⁶. Ciò costituisce un ulteriore elemento atto a dimostrare che la volontà che si manifesta nel d.P.C.M. è spesso il risultato di una decisione condivisa, una convergenza di volontà che talora richiede anche più di una seduta del Consiglio dei ministri, verosimilmente anche per facilitare il raggiungimento di concerti e intese.

La ragione del passaggio dal d.P.R. al d.P.C.M. adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri nella disciplina sull'organizzazione dei ministeri sembra riconducibile

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

⁶⁵ E si può ritenere che ciò valga anche in quei casi (piuttosto sporadici) in cui la deliberazione del Consiglio dei ministri è registrata come un semplice «assenso», cfr. ad esempio: d.P.C.M. n. 208/2002 *Approvazione del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa* e, di conseguenza, d.P.C.M. n. 297/2003, *Regolamento recante modifica dell'articolo 57 del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 luglio 2002, n. 208*". Vi sono anche d.P.C.M. che recano in alcuni casi un semplice parere del Consiglio dei ministri ma si tratta di atti non numerati, pertanto estranei al presente studio. A titolo meramente ricognitivo si vedano, ad esempio: d.P.C.M. 8-4-2014 *Conferimento dell'incarico per gli affari regionali e le autonomie al Ministro senza portafoglio Maria Carmela Lanzetta*, i d.P.C.M. 23-4-2014 *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. avv. Maria Elena Boschi per le riforme costituzionali, i rapporti con il Parlamento e il programma di Governo*, *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. dott.ssa Maria Anna Madia per la semplificazione e la pubblica amministrazione*, *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio dott.ssa Maria Carmela Lanzetta per gli affari regionali e le autonomie*, *Delega di funzioni al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali Maurizio Martina per l'Expo 2015 (esclusa l'adozione di atti riguardanti la governance)*, *Delega di funzioni al Ministro del lavoro e delle politiche sociali Giuliano Poletti in materia di politiche giovanili, servizio civile nazionale, integrazione, famiglia*, *Delega al Ministro dell'interno Angelino Alfano a presiedere la Conferenza Stato-città ed autonomie locali congiuntamente al Ministro per gli affari regionali e le autonomie dott.ssa Maria Carmela Lanzetta, per le materie di competenza di quest'ultima*.

⁶⁶ Accade in 22 d.P.C.M. tra quelli analizzati. Molti di questi riguardano sempre la disciplina di organizzazione dei ministeri (v. ad esempio: d.P.C.M. n. 164/2020 recante *Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca*) ma la circostanza si rinviene anche in altri ambiti (cfr. ad esempio: d.P.C.M. n. 453/2001 *Regolamento generale di disciplina relativa agli obiettivi di coscienza, a norma dell'articolo 8, comma 2, lettera i), della legge 8 luglio 1998, n. 230*).

all'esigenza di disporre di uno strumento più rapido e flessibile, necessario a garantire la piena funzionalità del ministero in tempi ragionevoli. Ma non sono solo i d.P.C.M. che si occupano della disciplina organizzativa dei ministeri ad essere approvati previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Tra i casi più ricorrenti vi è la previsione contenuta nella legge di contabilità pubblica del 2009⁶⁷ con riferimento alle clausole di salvaguardia. Essa prevede che, qualora si riscontrino scostamenti tra la quantificazione degli oneri prevista dalla legge nell'esercizio finanziario in corso e quelli che effettivamente si verificano durante l'attuazione, si può procedere alla copertura mediante riduzioni degli stanziamenti utilizzabili relativi al medesimo stato di previsione attraverso un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa delle correzioni normative da apportare per gli esercizi successivi. Tuttavia, nel caso in cui gli stanziamenti individuati con decreto ministeriale non consentano una copertura integrale, è previsto che si intervenga con d.P.C.M. approvato «previa deliberazione del Consiglio dei ministri», corredato da un'apposita relazione che indichi le cause i metodi utilizzati per la quantificazione degli stessi.

Nella prima ipotesi la decisione appare più tecnica e, dunque, rimessa alla volontà del solo Ministro dell'economia, in quanto è possibile procedere con le risorse dei ministri interessati. Nella seconda ipotesi, invece, la decisione sembra caratterizzata da una natura maggiormente politica in quanto bisogna ricorrere a risorse finanziarie che vanno oltre la dotazione del singolo ministero, in particolare coinvolgendo anche gli altri ministeri. Questo impone che la decisione sia maggiormente condivisa e, pertanto, sembra così emergere la *ratio* per la quale occorre sottoporre il d.P.C.M. alla deliberazione dell'intero Consiglio dei ministri.

Il ricorso ai d.P.C.M. adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri si rinviene anche nelle bozze di intese predisposte dal primo governo Conte con le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna per l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. (il cosiddetto regionalismo differenziato). Esse non sono mai state approvate anche in seguito alle dimissioni del Presidente del Consiglio nell'estate del 2019, tuttavia era previsto che il

⁶⁷ Legge n. 196/2009, *Legge di contabilità e finanza pubblica*. Peraltro il ricorso al d.P.C.M. si riscontra, in linea generale, proprio quando occorre uno strumento normativo flessibile e occorre assicurare rapidità nella decisione. Sin dal periodo statutario si sottolineava che «quando la legge attribuisce al ministro o al Capo del Governo la facoltà di regolamentare in una data materia, essa non voglia semplicemente il mutamento dell'organo di emanazione, ma anche una forma di regolamentazione diversa dalla normale, e cioè più sollecita, più semplice, scevra di solennità», così P. Virga, *La potestà normativa del Capo del Governo*, cit., p. 93.

trasferimento di beni, risorse finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme di autonomia attribuite dallo Stato alla regione interessata venisse effettuato tramite uno o più d.P.C.M. previa deliberazione del Consiglio dei ministri⁶⁸.

Più recentemente, la legge sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025⁶⁹ prevede, per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e i correlati costi e fabbisogni standard, il ricorso a d.P.C.M. adottati su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sullo schema di decreto deve essere acquisita anche l'intesa della Conferenza unificata⁷⁰. Alla stessa procedura fa espresso rinvio anche il recente disegno di legge sull'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario approvato in Consiglio dei ministri il 15 marzo 2023⁷¹.

In dottrina è stato opportunamente evidenziato che i d.P.C.M. adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri costituiscono una deroga implicita all'art. 1, c. 1, lett. ii), legge n. 13/1991, laddove dispone che tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri devono essere adottati con decreto del Presidente della Repubblica. Tuttavia, con riferimento ad esempio al regolamento interno del Consiglio dei ministri, già la legge n. 400/1988, all'art. 4, c. 4, espressamente prevedeva che esso fosse deliberato dall'intero organo collegiale ma adottato con d.P.C.M., anziché con decreto del Presidente della Repubblica. La *ratio* sembra essere, in questo caso, quella di garantire piena autonomia al Governo nel disciplinare il funzionamento interno dei propri organi⁷². Come si è visto, tuttavia, sono numerosi i casi in cui ciò accade e non può sempre invocarsi l'esigenza di una particolare autonomia del Governo o del Presidente del Consiglio.

⁶⁸ Ne dà conto M. Rubechi, *I decreti del Presidente*, cit., p. 103.

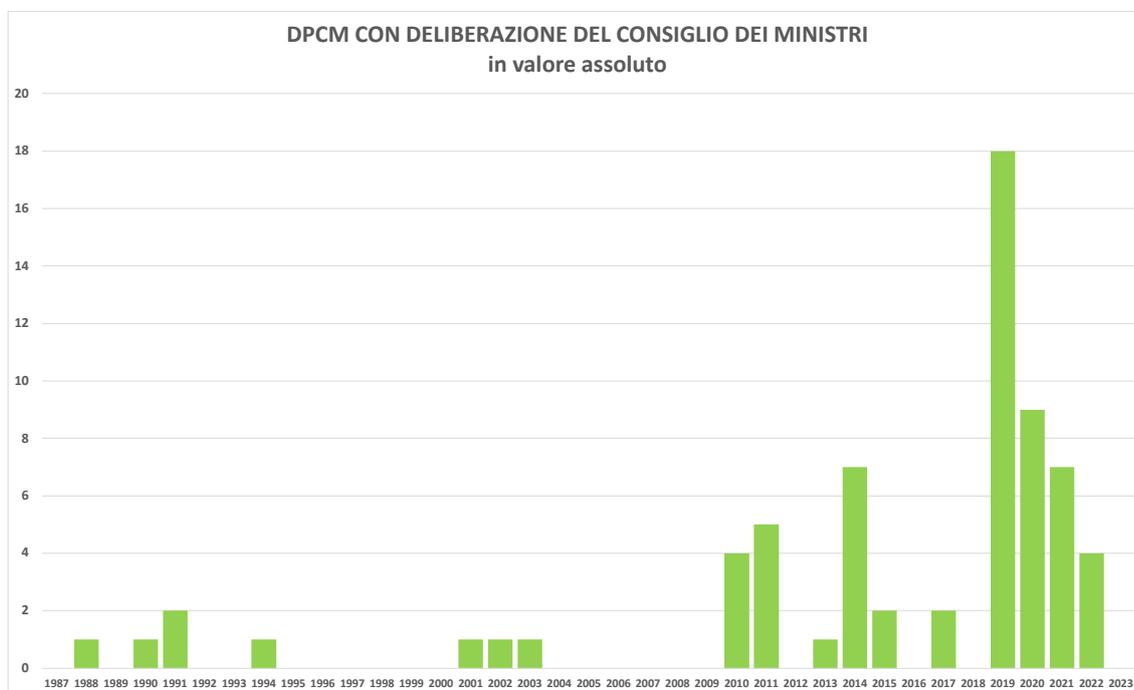
⁶⁹ Art. 1, c. 796, legge n. 197/2022.

⁷⁰ Ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 281/1997. Peraltro, già da tempo si era assistito all'utilizzo del d.P.C.M. per la fissazione dei livelli essenziali di assistenza e sanitari (d.P.C.M. del 12-01-2017, *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*, che ha sostituito il d.P.C.M. del 29 novembre 2001). Sul punto cfr. i rilievi critici di R. Calvano, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, p. 47 ss.

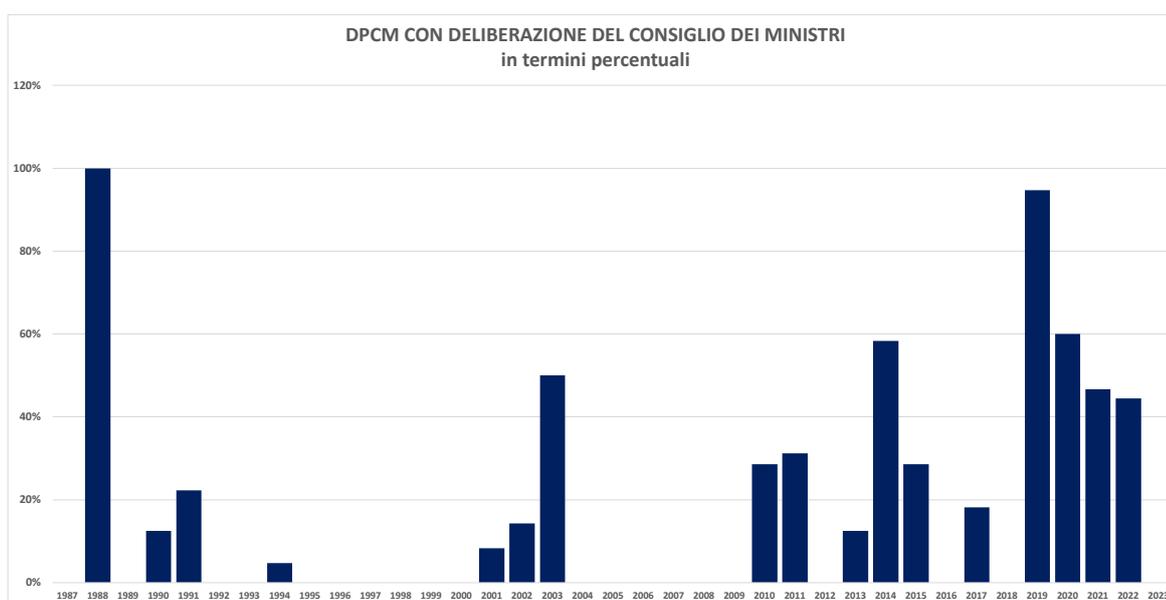
⁷¹ Cfr. art. 3, c. 1, del disegno di legge recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, assegnato alla 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato in sede referente il 26 aprile 2023. Esprime perplessità, al riguardo, R. Calvano, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023*, cit., p. 21, la quale evidenzia "un'attuazione che rischia di venire affidata a strumenti normativi ancora una volta inappropriati, con una complessiva sottovalutazione dell'impatto che la scelta nel ventaglio delle possibili fonti normative potrà produrre, ridondando in scompensi a catena sul sistema delle autonomie".

⁷² Così O. Roselli, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 55.

Dal punto di vista numerico, e distinguendo i d.P.C.M. adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri in base all'anno di adozione, emerge una maggiore diffusione soprattutto negli ultimi anni.



669



Il dato quantitativo dimostra che anche la deliberazione del Consiglio dei ministri non è un elemento accidentale o straordinario del procedimento di formazione del d.P.C.M. ma costituisce sempre più un elemento caratterizzante, specie negli anni più recenti. Infine, è utile annotare che la presenza di una deliberazione del Consiglio dei ministri non si rinviene solo nei d.P.C.M. di natura regolamentare ma anche in altri, tra cui quelli non numerati che non formano oggetto del presente studio⁷³.

Oltre alla deliberazione da parte del Presidente del Consiglio il procedimento di formazione dei d.P.C.M. regolamentari è spesso caratterizzato anche dall'adozione previo rilascio di pareri. Prima di soffermarsi su tale ipotesi, occorre distinguere i pareri che la singola fonte autorizzativa richiede di volta in volta a seconda del diverso contenuto dell'atto rispetto al parere obbligatorio rilasciato dal Consiglio di Stato, previsto in linea generale dalla legge n. 400/1988. Precisamente ci si riferisce all'art. 17 il quale stabilisce che i d.P.R. adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri, i regolamenti ministeriali ed interministeriali, sono approvati previo parere del Consiglio di Stato e sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti⁷⁴.

Come si è avuto già modo di sottolineare, l'assenza di un esplicito riferimento al procedimento di formazione dei d.P.C.M. aveva indotto ad assimilare quelli di natura regolamentare ai decreti ministeriali con la conseguenza che in entrambi i casi fosse obbligatorio il parere del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti. Lo

⁷³ Dal citato Rapporto del 2016 v., ad esempio: d.P.C.M. 14-3-2014, *Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89*; d.P.C.M. 23-7-2014, *Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune e Provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione di gestione e controllo*; d.P.C.M. 1-12-2014, *Proroga dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni di Treviso e Vicenza*; d.P.C.M. 20-1-2015, *Proroga dello stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nell'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4 nella tratta Quarto d'Altino - Trieste e nel raccordo autostradale Villesse - Gorizia*; d.P.C.M. 27-3-2015, *Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale*; d.P.C.M. 11-6-2015, *Approvazione della Variante al Piano stralcio per l'assetto idrogeologico - rischio di frana, relativamente ai comuni di Cervinara, Sant'Angelo a Cupolo, Torrioni e Vitulano*; d.P.C.M. 7-8-2015, *Approvazione del Piano di gestione dei bacini idrografici del distretto della Sicilia*; d.P.C.M. 13-11-2015, *Approvazione del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico del sottobacino del fiume Fella*.

⁷⁴ Ciò vale anche per i regolamenti che recepiscono gli accordi collettivi nel pubblico impiego e, deve ritenersi, per i regolamenti di attuazione delle direttive comunitarie, non essendo ostativo a tale regola generale l'eventuale parere delle Commissioni parlamentari. Cfr. sul punto: A. Cerri, *Regolamenti*, cit., p. 8. La registrazione della Corte dei conti ha effetto sospensivo per l'entrata in vigore del regolamento (Cons. St., sez. IV, sent. n. 277/1974).

stesso Consiglio di Stato si è più volte espresso per una assimilazione tra il regime di approvazione dei d.m. e quello dei d.P.C.M. regolamentari, estendendo a questi ultimi sia le forme previste dell'art. 17 sia il suo stesso parere obbligatorio⁷⁵. Tuttavia, la questione è sempre stata caratterizzata da una certa ambiguità poiché successivi interventi legislativi hanno esonerato alcune tipologie di d.P.C.M. di natura regolamentare dall'obbligo di ottenere il parere del Consiglio di Stato⁷⁶.

In effetti la presente indagine sui d.P.C.M. regolamentari mostra che non tutti presentano detto parere⁷⁷ soprattutto perché in diverse occasioni è la stessa fonte autorizzativa a prevederne soltanto la facoltà e non l'obbligo. Ad esempio, con particolare riferimento ai d.P.C.M. di organizzazione dei ministeri, l'art. 2, c. 10-ter, decreto-legge n. 95/2012 ha stabilito che essi sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, mentre rientra nella facoltà del Presidente del Consiglio richiedere anche il parere del Consiglio di Stato.

Sotto il profilo quantitativo, dei 309 d.P.C.M. oggetto di indagine sono 54 quelli privi del parere del Consiglio di Stato e in larga parte si tratta, ancora una volta, di decreti che disciplinano l'organizzazione dei ministeri. Le ragioni che spingono ad evitare il parere del Consiglio di Stato sono verosimilmente riconducibili ad esigenze di celerità. L'art. 17, c. 1 della legge n. 400/1988 prevede che il parere del Consiglio di Stato debba essere rilasciato entro 90 giorni (l'eventuale inutile decorso del termine deve ritenersi equivalente a parere favorevole⁷⁸). La legge n. 127/1997 appena richiamata, prevede che il Consiglio di Stato disponga di 45 giorni, con la possibilità anche di sospendere il termine per richiedere ulteriori elementi istruttori, ricevuti i quali il parere è da rendere entro ulteriori 20 giorni. Inoltre, è utile ricordare che i termini previsti dalla legge riguardano la deliberazione del parere da parte del Consiglio di Stato e non la trasmissione all'amministrazione richiedente, per cui possono trascorrere ulteriori giorni prima che il decreto possa essere effettivamente emanato.

Con riferimento ai pareri diversi da quello del Consiglio di Stato, l'analisi effettuata sui 309 d.P.C.M. che presentano i requisiti formali di regolamento ha consentito di rilevarne la

⁷⁵ Cfr. il parere n. 379/2020 oppure, ancor prima, il parere n. 26/1996 e il n. 1695/2016.

⁷⁶ La legge n. 127/1997, ad esempio, formalizza il parere obbligatorio esclusivamente per i d.P.R. e per i decreti «dei singoli ministri, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400» (art. 17, comma 25), il che ha reso dubbia l'estensione automatica di tale forma di controllo anche ai decreti del Presidente del Consiglio di natura normativa, cfr. M. Rubechi, *I decreti del Presidente*, cit., p. 807.

⁷⁷ Basti pensare alla formula, espressamente richiamata in premessa in diversi d.P.C.M., con la quale essi non vengono sottoposti al parere del Consiglio di Stato per «ragioni di speditezza e celerità».

⁷⁸ In questo senso A. Cerri, *Regolamenti*, cit. p. 8.

presenza in 66 casi (pari al 21% del totale). Si tratta di pareri rilasciati da soggetti sia interni che esterni al Governo, in prevalenza di Commissioni parlamentari⁷⁹, di Comitati interministeriali⁸⁰, di Autorità garanti⁸¹. In molti casi, inoltre, il parere viene richiesto per coinvolgere gli enti territoriali attraverso una procedura meno vincolante rispetto alle intese (numerosi i D.P.C.M. adottati previo parere della Conferenza permanente Stato/regioni⁸² o della Conferenza unificata⁸³).

Tra le ipotesi che prevedono la richiesta di pareri, è interessante annotare anche la disciplina sui regolamenti esecutivi relativi al sistema di informazione per la sicurezza e il segreto di

⁷⁹ Gli esempi sono molteplici, solo per citare i più recenti, sono stati adottati previo parere di Commissioni parlamentari il d.P.C.M. n. 179/2020 *Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, a norma dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56*, il d.P.C.M. n. 180/2020 *Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56*, il d.P.C.M. n. 223/2021 *Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, il d.P.C.M. n. 81/2021 *Regolamento in materia di notifiche degli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, e di misure volte a garantire elevati livelli di sicurezza*, il d.P.C.M. n. 224/2021 *Regolamento del personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*. In dottrina si sottolinea la particolare rilevanza dei pareri resi dalle Commissioni parlamentari su atti del Governo dal momento che, nonostante la qualificazione consultiva del parere, la diretta legittimazione democratica dell'organo consente una importante e "non negabile azione di influenza", cfr. F. Trimarchi, (voce) *Parere*, in *Enc. giur. Treccani*, XXII, Roma, Ist. Enc. Italiana, 1990, p. 10.

⁸⁰ Ad esempio sono stati adottati con il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica il d.P.C.M. n. 475/1987 *Approvazione del regolamento della biblioteca centrale del Consiglio nazionale delle ricerche* e il d.P.C.M. n. 408/1987 *Approvazione del regolamento concernente la determinazione del numero e della competenza dei comitati nazionali di consulenza del Consiglio nazionale delle ricerche, nonché le modalità per lo svolgimento delle elezioni e per le nomine dei relativi membri*. Invece risulta adottato col parere del soppresso Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica nel Trasporto il d.P.C.M. n. 315/1992 recante *Regolamento recante compiti, modalità di funzionamento e articolazione degli Uffici del Segretario del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto*.

⁸¹ Ad esempio è adottato con il parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali il d.P.C.M. n. 242/2010 *Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione*, mentre è adottato con il parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali e dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione il d.P.C.M. n. 208/2002 *Regolamento per la determinazione del modello e delle modalità di tenuta del registro dei casi di mesotelioma asbesto correlati ai sensi dell'articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 277 del 1991*.

⁸² Si tratta, ad esempio, del d.P.C.M. n. 329/2001 *Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale* o del d.P.C.M. n. 231/2011 *Regolamento di attuazione dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", relativamente all'individuazione delle particolari esigenze connesse all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile, nel conseguimento delle finalità proprie dei servizi di protezione civile*.

⁸³ Si vedano, ad esempio, il d.P.C.M. n. 34/2021 *Regolamento concernente la regolamentazione dei criteri di riparto del «Fondo per gli investimenti delle isole minori»*, di cui all'articolo 1, comma 553, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, annualità 2020, 2021 e 2022, il d.P.C.M. n. 12/2018 *Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)* o il d.P.C.M. n. 43/2009 *Regolamento recante istituzione e funzionamento del nuovo Osservatorio nazionale sulla famiglia*.

Stato contenuta nella legge n. 124/2007⁸⁴ la quale prevede che le disposizioni di carattere regolamentare necessarie a dare attuazione alla stessa legge siano emanate con uno o più d.P.C.M. adottati «anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previo parere del Comitato parlamentare di cui all'articolo 30 e sentito il CISR».

A differenza di quanto accade con le intese o i concerti, attraverso il parere l'obiettivo non è quello di raggiungere un accordo, uno scopo comune o un contenuto condiviso dell'atto. Col parere «non è possibile concertarsi» in quanto «è un atto di valutazione o di apprezzamento e si risolve nell'enunciazione di un giudizio valutativo (e quindi non vincolato) circa l'oggetto della conoscenza»⁸⁵.

L'esigenza di condivisione della decisione contenuta nei d.P.C.M. è testimoniata anche dalle numerose occasioni in cui il procedimento prevede che taluni soggetti, interni o esterni al Governo, siano *sentiti* o *informati*. Naturalmente nel primo caso emerge la necessità di conoscere la posizione del soggetto *sentito* al fine di tenerne eventualmente conto nella elaborazione dell'atto mentre nel secondo caso il coinvolgimento del soggetto *informato* ha il solo fine di metterlo a conoscenza del contenuto dell'atto senza che esso possa esprimere una propria posizione.

Nello specifico sono 95 i d.P.C.M. che contengono un qualche riferimento ad organi che sono stati *sentiti* prima dell'adozione dell'atto. Tra questi si rinvencono associazioni di categoria⁸⁶, Commissioni parlamentari⁸⁷, Conferenza permanente Stato/regioni⁸⁸,

⁸⁴ Ci si riferisce a quanto stabilito, in particolare, nell'art. 43, legge n. 124/2007 *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*.

⁸⁵ A. Monaco, (voce) *Concerto* (*Atti di*), cit., p. 366 ma cfr. ampiamente anche F. Franchini, *Il parere nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1944. Per una classificazione delle varie tipologie di parere v. G. Correale, (voce) *Parere*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 676 ss., in part. p. 684 ss.

⁸⁶ Come in d.P.C.M. n. 191/91, *Regolamento disciplinante i criteri per la mobilità d'ufficio dei dipendenti in esubero degli enti locali dissestati*, d.P.C.M. n. 212/2009 *Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*, d.P.C.M. n. 338/2001 *Regolamento di esecuzione delle disposizioni relative al contrassegno della Società italiana degli autori e degli editori (S.I.A.E.) di cui all'articolo 181-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, come introdotto dall'articolo 10 della legge 18 agosto 2000, n. 248, recante nuove norme di tutela del diritto d'autore*.

⁸⁷ Cfr. ad esempio d.P.C.M. n. 117/1989 *Norme regolamentari sulla disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale*.

⁸⁸ Come nel caso dei d.P.C.M. n. 178/2015, *Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico* e d.P.C.M. n. 11/1999 *Regolamento recante disciplina uniforme del rapporto tra i tabaccai e le regioni relativamente alla riscossione delle tasse automobilistiche emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge n. 449 del 1997*.

conferenza unificata⁸⁹, Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici⁹⁰, Autorità garanti⁹¹, INPS⁹², ISTAT⁹³.

In alcuni casi risultano *sentiti* anche il Consiglio dei ministri⁹⁴, i comitati interministeriali⁹⁵ o singoli ministri interessati dal provvedimento⁹⁶. Sebbene quest'ultima circostanza mostri comunque l'intenzione di dar vita ad una certa condivisione nella decisione, il coinvolgimento di tali organi assume un rilievo diverso rispetto al caso del concerto o dell'intesa, dove la volontà del soggetto coinvolto risulta determinante ai fini dell'adozione dell'atto.

Un'altra circostanza abbastanza ricorrente è quella di sentire le organizzazioni sindacali (accade in 28 casi tra quelli analizzati). Si tratta prevalentemente di d.P.C.M. che si

⁸⁹ Cfr., tra gli altri: d.P.C.M. n. 535/99 *Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, d.P.C.M. n. 226/2000 *Regolamento recante conferma con modificazioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320 concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo*.

⁹⁰ Ci si riferisce alla disciplina sull'organizzazione del Ministero della Cultura (cfr. d.P.C.M. n. 123/2021 *Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*).

⁹¹ Risulta sentita l'autorità garante per la protezione dei dati personali in varie occasioni come ad esempio nel d.P.C.M. n. 187/2016 *Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica, prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e successive modificazioni* o nel d.P.C.M. n. 152/2000 *Regolamento recante norme per la definizione dei criteri e delle procedure per l'individuazione dei soggetti privati partecipanti al Sistema statistico nazionale (SISTAN) ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 28 aprile 1998, n. 125* mentre risulta sentita l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni nel d.P.C.M. n. 110/2020 *Regolamento recante modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-Alert* e l'autorità per l'informatica nella PA nel d.P.C.M. n. 305/1999 *Regolamento recante disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata, a norma dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109*.

⁹² È il caso del d.P.C.M. n. 51/2020 *Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26* o del d.P.C.M. n. 150/2017 *Regolamento recante norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)*.

⁹³ Cfr. d.P.C.M. n. 194/2014 *Regolamento recante modalità di attuazione e di funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e di definizione del piano per il graduale subentro dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente*.

⁹⁴ Cfr. d.P.C.M. n. 110/1997 *Regolamento recante approvazione del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce rossa*.

⁹⁵ Risulta sentito il Comitato interministeriale per la cybersicurezza nei d.P.C.M. nn. 222/2021, 223/2021 e 224/2021 recanti rispettivamente *Regolamento di contabilità dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, Regolamento del personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*.

⁹⁶ Ad esempio risultano *sentiti* il Ministro dell'università e della ricerca nel d.P.C.M. n. 72/2008 *Regolamento recante la disciplina per il concorso di accesso alla carriera diplomatica*, il Ministro delle attività produttive nel d.P.C.M. n. 395/2001 *Recepimento della direttiva 99/32/CE relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi*, il Ministro dell'agricoltura e delle foreste nel d.P.C.M. n. 138/1991 *Regolamento recante i nuovi limiti di statura per l'ammissione ai corsi per la nomina ad allievo guardia e ad ufficiale del Corpo forestale dello Stato*.

occupano della disciplina riguardante l'organizzazione dei ministeri⁹⁷ o, più in generale, altri ambiti che possono in qualche modo interessare talune categorie di lavoratori⁹⁸.

L'adempimento di *informare* alcuni soggetti si rinviene, invece, in 41 d.P.C.M. tra quelli analizzati. In larga parte (esattamente in 36 casi) risultano informate le organizzazioni sindacali⁹⁹. Piuttosto rari, invece, i casi in cui il d.P.C.M. reca una *informativa* al Consiglio dei ministri¹⁰⁰ o una *comunicazione* alle competenti Commissioni parlamentari¹⁰¹ in sostituzione della più impegnativa e condizionante deliberazione del Consiglio dei ministri o del parere della Commissione parlamentare competente.

2.3. La fase integrativa dell'efficacia.

Nella fase conclusiva dell'articolato e mutevole procedimento di approvazione dei d.P.C.M. regolamentari, l'elemento invariante resta naturalmente l'emanazione da parte del Presidente del Consiglio, cui segue la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Proprio l'emanazione è la fase che caratterizza l'atto, attribuendogli la relativa denominazione. Tuttavia, in 70 casi tra quelli analizzati, il decreto non reca esattamente la firma del

⁹⁷ A titolo meramente esemplificativo: d.P.C.M. n. 47/2019 *Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, d.P.C.M. n. 184/2015 *Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*.

⁹⁸ Sia sufficiente richiamare il d.P.C.M. n. 110/2007 *Nuovo regolamento per la gestione delle spese del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione*, il d.P.C.M. n. 448/2000 *Regolamento recante modalità e procedure per il trasferimento del personale dell'Ente nazionale per le strade (ANAS) alle regioni ed agli enti locali, in attuazione dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, il d.P.C.M. n. 200/2009 *Regolamento recante disposizioni per il funzionamento del fondo perequativo del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, istituito ai sensi dell'articolo 43, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69*.

⁹⁹ Anche in questo caso, come per i d.P.C.M. che prevedono di *sentire* le organizzazioni sindacali, si tratta prevalentemente di d.P.C.M. disciplinanti l'organizzazione dei ministeri (cfr. d.P.C.M. n. 128/2021 *Regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica*, d.P.C.M. n. 169/2019 *Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero della giustizia, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84*).

¹⁰⁰ Si tratta solo di due d.P.C.M., esattamente il n. 80/2020 *Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56* e il n. 179/2020 *Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, a norma dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56*.

¹⁰¹ Accade solo in due occasioni: nel d.P.C.M. n. 108/2014 *Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56* e dell'analogo d.P.C.M. n. 253/2012 *Regolamento recante individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56*.

Presidente del Consiglio ma di un suo delegato. Si tratta, in maniera prevalente, del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio¹⁰², di altro Sottosegretario¹⁰³ o di un Ministro¹⁰⁴ in alcuni casi anche senza portafoglio¹⁰⁵. Anche nell'attuale legislatura, la firma del recente d.P.C.M. di natura regolamentare approvato il 23 marzo 2023¹⁰⁶ è delegata al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base di quanto dispone il d.P.C.M. del 23 ottobre 2022.

In sostanza, l'atto più tipico che l'ordinamento affida nelle mani del Presidente del Consiglio, viene talora delegato ad altro organo governativo, sebbene con qualche limite. Ad esempio, il d.P.C.M. del 13 febbraio 2021, nel delegare al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri la firma dei decreti, degli atti e dei provvedimenti di competenza dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri, ha escluso che ciò possa accadere per i d.P.C.M. che richiedono una preventiva deliberazione del Consiglio dei ministri. In maniera analoga il citato d.P.C.M. del 23 ottobre 2022, nel delegare il Sottosegretario di Stato alla firma dei decreti, degli atti e dei provvedimenti di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri, esclude quelli che richiedono una preventiva deliberazione del Consiglio dei ministri e quelli relativi alle attribuzioni di cui all'art. 5, legge, n. 400/1988.

Ciò che emerge in maniera evidente dall'analisi sinora svolta, al di là di una possibile delega, è che molto spesso la competenza del Presidente nell'emanazione dei propri decreti giunge solo nella fase conclusiva del procedimento mentre nella fase costitutiva egli partecipa come componente di organo collegiale (il Consiglio dei ministri) oppure come organo monocratico coinvolto nell'adozione di un atto giuridico complesso frutto di intese,

¹⁰² Cfr., ad esempio: d.P.C.M. n. 133/2022 *Regolamento recante disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, e successive modificazioni ed integrazioni, della prenotifica e misure di semplificazione dei procedimenti*, d.P.C.M. n. 394/1998 *Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 2, comma 20, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernente la disciplina del Fondo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria per le integrazioni tariffarie da corrispondere alle Poste italiane S.p.a.*

¹⁰³ È il caso del d.P.C.M. n. 178/2015 *Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico*.

¹⁰⁴ Cfr., ad esempio: d.P.C.M. n. 310/1998 *Regolamento recante norme di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativamente all'individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza del Dipartimento della funzione pubblica* o, più recentemente, d.P.C.M. n. 202/2015 *Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)*.

¹⁰⁵ È il caso del d.P.C.M. n. 473/1992 *Regolamento recante la disciplina del trasferimento agli enti locali dei fondi relativi ai dipendenti dell'Ente ferrovie dello Stato trasferiti con le modalità del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1988, n. 325*.

¹⁰⁶ d.P.C.M. n. 43/2023 *recante Regolamento di organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza a norma dell'articolo 5, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 112*.

concerti, pareri e dunque risultato della volontà convergente di più organi. In sostanza il d.P.C.M., specie negli ultimi anni, tende a perdere i caratteri di un atto puramente monocratico per assumere le vesti di un atto collegiale o complesso, condiviso con una pluralità di soggetti, sia interni che esterni al Governo.

In tale prospettiva, l’emanazione da parte del Presidente del Consiglio sembra assumere una funzione per molti aspetti simile a quella che il Presidente della Repubblica esercita classicamente sui decreti-legge, i decreti legislativi o i d.P.R. Pertanto, si potrebbe considerare l’emanazione una fase integrativa dell’efficacia che giunge al termine di un articolato procedimento all’interno del quale convergono le volontà di organi sia collegiali che monocratici. Naturalmente ciò non vale nella generalità dei casi ma solo quando la fonte autorizzativa prevede effettivamente procedimenti articolati. Laddove, invece, il procedimento è costituito solo dalla emanazione da parte del Presidente del Consiglio, eventualmente preceduta da una iniziativa specifica, è evidente che la fase costitutiva andrà a fondersi con quella integrativa dell’efficacia.

Resta da indagare quale funzione svolga l’emanazione da parte del Presidente del Consiglio negli articolati procedimenti di formazione del d.P.C.M.. In linea generale la dottrina descrive l’emanazione come “espressione, [...] dichiarazione, [...] manifestazione, [...] esternazione, [...] comunicazione di quanto racchiuso in un atto voluto, in Italia, dal Presidente della Repubblica, o da chiunque sia al vertice dell’apparato esecutivo o di una sua branca”¹⁰⁷. Elementi che possono riferirsi anche all’emanazione da parte del Presidente del Consiglio. Alla emanazione, inoltre, si riconduce “una partecipazione dell’organo emanante al processo produttivo dell’atto, partecipazione volta a consentire che un certo atto faccia il suo ingresso nell’ordinamento, contribuendo ad integrare il diritto oggettivo”¹⁰⁸. Ciò che determina opinioni differenti in dottrina è il *grado* di partecipazione dell’emanante: dal mero controllo formale passando per il sindacato di legittimità e di merito costituzionale fino alla partecipazione attiva nella formazione dell’atto¹⁰⁹.

¹⁰⁷ G. Ferrara, *Atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 178, il quale evidenzia come il nome “emanazione” ed il nome “decreto” rivelano la derivazione storica di molte attribuzioni dei capi di stato, attribuzioni la cui pertinenza era tipica della figura di capo dell’esecutivo, ma è altrettanto vero che di questa pertinenza, nelle forme parlamentari di governo, non è rimasta che la memoria storica, come è, d’altronde, per quella parte del nome che alcuni cittadini della Repubblica ricavano dal titolo nobiliare dei loro antenati.

¹⁰⁸ Così ancora G. Ferrara, *Atti costituzionali*, cit., p. 179. Naturalmente la specie di partecipazione è diversa a seconda degli atti: «non esiste in teoria generale un criterio certo per l’individuazione del contenuto essenziale ed irriducibile di tale partecipazione», ivi, p. 180.

¹⁰⁹ Le differenti posizioni circa il ruolo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione sono efficacemente sintetizzate da G.M. Salerno, *Art. 87*, in V. Crisafulli e L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 537 ss. il quale riferisce che parte della dottrina riconduce

Non è questa la sede per entrare nel merito di tale dibattito ma si può ritenere che il *grado* di partecipazione del Presidente del Consiglio dipenda di volta in volta dal diverso procedimento di formazione del d.P.C.M. Di certo andrà oltre il mero controllo di legalità formale o la verifica della regolarità del procedimento, non solo quando sono previste intese o concerti che per loro natura comportano una convergenza di volontà tra l'emanante e gli altri soggetti coinvolti, ma anche quando il Presidente del Consiglio emana un atto recante la preventiva deliberazione del Consiglio dei ministri. Anche in questo caso, infatti, egli potrà influire sul contenuto dell'atto in ragione della funzione di direzione, di coordinamento e di indirizzo politico che l'art. 95 Cost. gli attribuisce. Senza contare le ragioni di natura strettamente politica e il ruolo di *leadership* che il Presidente del Consiglio generalmente assume all'interno della compagine di Governo.

Ciò comporta, d'altro canto, che rispetto all'emanazione da parte del Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio non è nella posizione di poter garantire una qualche forma di controllo che possa dirsi *esterna* rispetto al Governo. In dottrina si ritiene che qualora il Presidente della Repubblica volesse manifestare apertamente la propria contrarietà all'emanazione del provvedimento governativo potrebbe chiedere all'esecutivo di riesaminare l'atto¹¹⁰. Tale problema non può porsi negli stessi termini con riferimento all'emanazione del d.P.C.M. dal momento che il procedimento di approvazione si conclude all'interno del Governo; pertanto, è tra le dinamiche negoziali dei concerti, delle intese o dell'attività deliberativa del Consiglio dei ministri che il Presidente del Consiglio potrà far valere la propria manifestazione di volontà o eventualmente segnalare le proprie contrarietà e incidere sul contenuto dell'atto.

Il venir meno di un controllo *esterno* sui d.P.C.M. sembra entrare in contrasto con la *ratio*

l'emanazione ad un potere di controllo simile alla promulgazione e si collega, quindi, ad un sindacato di legittimità e di merito costituzionale (Lavagna); secondo altri il sindacato presidenziale in fase di emanazione sarebbe meno penetrante rispetto alla promulgazione in quanto interverrebbe in un campo tipico, sebbene non esclusivo, del potere esecutivo pertanto dovrebbe limitarsi ad un controllo di legittimità costituzionale dell'atto e non potrebbe estendersi, ad esempio, ad un controllo di legittimità rispetto alle leggi ordinarie (Barile); diverso, ancora, l'orientamento di chi ritiene che proprio il potere di emanazione dovrebbe essere quello più rigoroso (rispetto alla promulgazione) perché costituisce il più delle volte l'unico rimedio istituzionale avente una qualche efficacia nei confronti dei regolamenti governativi (Rescigno); se si ritiene, invece, che l'emanazione avrebbe la stessa struttura giuridica di tutti gli altri poteri presidenziali rispetto agli atti che gli vengono proposti dal Governo, il Presidente della Repubblica parteciperebbe alla stessa formazione dell'atto (Balladore Pallieri); infine, si sostiene che il potere di emanazione sarebbe "formalmente" presidenziale (Martines) pertanto al Presidente della Repubblica spetterebbe solo competenza relativa alla dichiarazione esterna della volontà formatasi prima e all'infuori dell'intervento presidenziale (Mortati).

¹¹⁰ Cfr. sul punto G.M. Salerno e B. Malaisi, *Art. 87*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Tomo II, Torino, Utet, 2006, p. 1697, i quali ritengono superabile la richiesta di riesame in caso di conferma da parte del Governo.

dell'art. 4, c. 4, legge n. 400/1988 che attribuisce al Presidente della Repubblica l'emanazione dei regolamenti approvati dal Consiglio dei ministri proprio per assicurare, verosimilmente, un controllo il più possibile *terzo* rispetto al Governo. Viene da chiedersi, in questa prospettiva, quale sia la ragione della singolare coesistenza di regolamenti approvati dal Consiglio dei ministri ed emanati dal Presidente della Repubblica e regolamenti emanati dal Presidente del Consiglio previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Ma soprattutto viene da chiedersi se tale differente trattamento delle fonti regolamentari sia coerente sul piano costituzionale.

Per fornire qualche elemento in più di riflessione al riguardo sarebbe utile chiarire a quali regolamenti fa esattamente riferimento l'art. 87 Cost. quando dispone che il Presidente della Repubblica «emana i regolamenti». In dottrina è apparso da sempre pacifico che la disposizione costituzionale non potesse fare riferimento a tutti gli atti che vengono denominati regolamenti, dal momento che la stessa Costituzione prevede in diversi casi che essi non siano soggetti alla emanazione del Presidente della Repubblica. Basti pensare ai regolamenti parlamentari (art. 64), a quelli regionali (artt. 121 e 123) e, implicitamente, anche a quelli comunali e provinciali¹¹¹. Pertanto, la disposizione costituzionale va certamente riferita ai soli regolamenti statali e, in particolare, ai regolamenti come atti normativi secondari, subordinati alla legge. In altri termini, il quinto comma dell'art. 87 «va interpretato nel senso che il Presidente della Repubblica non emana tutti i regolamenti statali ma solo quei regolamenti che la legge ordinaria attribuisce al suo potere»¹¹², rimanendone esclusi, dunque, i regolamenti emessi da organi distinti dal Governo, quali, ad esempio, i ministri¹¹³.

Se si accetta questa interpretazione, l'art. 87 Cost. si limiterebbe semplicemente a presupporre l'esistenza dei regolamenti e, in qualche modo, si limiterebbe a *ricordarli* ma

¹¹¹ Infatti, la Costituzione garantisce l'esistenza di Comuni e Province e più in generale delle autonomie locali, e quindi «per ciò stesso presuppone e recepisce la esistenza e validità degli atti normativi di tali enti» G.U. Rescigno, *Art. 87*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1978, p. 210. Allo stesso modo, quando l'art. 87 della Costituzione stabilisce che il Presidente della Repubblica emana «i decreti aventi valore di legge» non intende riferirsi solo all'atto chiamato «decreto» nel comune linguaggio legislativo ma «a qualsiasi atto del potere esecutivo dello Stato, o meglio impone di chiamare «decreto» tutti gli atti del potere esecutivo dello Stato che pretendono di avere valore di legge. Detto diversamente: non sarebbe ammissibile, neanche con legge costituzionale (ma solo con legge di revisione costituzionale che muti lo stesso articolo 76), sottrarre alla emanazione da parte del capo dello Stato un atto con valore di legge di competenza del potere esecutivo con la scusa che non viene chiamato decreto» (*Ibidem*, p. 109).

¹¹² *Ibidem*, p. 211.

¹¹³ G.M. Salerno e B. Malaisi, *Art. 87*, cit., p. 1697.

non a *disciplinarli*¹¹⁴. Di conseguenza, così come restano esclusi dall'emanazione del Presidente della Repubblica i regolamenti ministeriali, allo stesso modo potrebbero restare esclusi anche i regolamenti del Presidente del Consiglio.

Sul punto si è espressa anche la Corte costituzionale evidenziando che è vero che «i soli regolamenti statali dei quali fa menzione la Carta costituzionale sono quelli emanati dal Presidente della Repubblica, ma da ciò non può dedursi che sia stata riservata alla competenza esclusiva del Capo dello Stato l'emanazione dei regolamenti e che quindi sarebbero illegittime, in riferimento all'art. 87, comma quinto, tutte quelle disposizioni di legge che attribuiscono tale potestà ai ministri». Così come è da escludere «che la Costituzione, col solo cenno fattone nell'art. 87, abbia inteso regolare la materia dei regolamenti statali del potere esecutivo. La norma contiene una semplice enunciazione delle competenze del Capo dello Stato tra le quali è compresa quella di emanare i regolamenti. Quali siano questi regolamenti e quale il procedimento che deve essere seguito per la loro formazione non è però indicato nella Costituzione»¹¹⁵.

Tuttavia, le perplessità sollevate in merito ai d.P.C.M. non sembrano potersi fugare in maniera definitiva e qualche dubbio ancora persiste. In dottrina, infatti, la formula contenuta nell'art. 87 Cost. «fin dall'inizio e costantemente è stata intesa come attributiva del potere di emanazione dei soli regolamenti cd. governativi e cioè deliberati dal Consiglio dei ministri»¹¹⁶. Sotto tale punto di vista anche i d.P.C.M. adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri, non essendo emanati dal Presidente della Repubblica, potrebbero risultare incoerenti con tale consolidata interpretazione. Inoltre, si pone un problema di coerenza anche sul piano della complessiva disciplina sulle fonti secondarie. Da un lato, infatti, la stessa legge n. 400/1988 impone a tutti i regolamenti deliberati dal Consiglio dei ministri l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica mentre, dall'altro, le singole fonti *legittimanti* il ricorso al d.P.C.M. hanno successivamente attribuito, in più occasioni, al Presidente del Consiglio l'emanazione di regolamenti deliberati dal Consiglio dei

¹¹⁴ In altre parole, la norma costituzionale esige che, se regolamenti esistono, alcuni almeno siano emanati dal capo dello Stato, e quindi per lo meno quelli che già per l'innanzi erano da lui emanati: «finché esiste potestà regolamentare, questa almeno in parte deve spettare al capo dello Stato quanto alla emanazione. Quindi non potrebbe essere abolita quella governativa e restare in vigore quella ministeriale, e comunque l'ultima potestà regolamentare ammessa spetta sempre al capo dello Stato quanto alla emanazione» (G.U. Rescigno, *Art. 87*, cit., p. 211 ss.)

¹¹⁵ Corte cost., sent. n. 79/1970, p.to 2, *cons. in dir.* Si tratta di conclusioni che sono state ritenute «confermative» di quelle già raggiunte dalla prevalente dottrina, così G.U. Rescigno, *I regolamenti ministeriali secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 1055 s., cui si rinvia anche per una più complessiva analisi della sentenza.

¹¹⁶ G.U. Rescigno, (voce) *Regolamento [dir. cost.]*, in *Enc. giur. Treccani (on line)*, 2014.

ministri.

A tal riguardo, è stato opportunamente evidenziato che “ove si ritenga che l’elemento discriminante per integrare l’obbligo del passaggio per l’emanazione presidenziale sia l’imputabilità dell’atto normativo al Consiglio dei ministri collegialmente inteso, a prescindere dal *nomen* regolamento o dall’applicabilità della legge n. 400/1988, qualche dubbio [di costituzionalità] in effetti si pone, nei non infrequenti casi in cui il d.P.C.M. sia stato adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri: in siffatte ipotesi, il d.P.C.M., pur formalmente imputabile al Presidente del Consiglio, è comunque il frutto di una deliberazione collegiale”¹¹⁷.

Si tratta di un fenomeno che potrebbe essere etichettato come *fuga dall’emanazione presidenziale* per intendere il tentativo, sempre più diffuso, da parte del Governo ma anche della maggioranza parlamentare che sostanzialmente ne avalla l’operato, di sostituire il d.P.R. con il d.P.C.M. deliberato dal Consiglio dei ministri. Esso testimonia, a parere della dottrina, un rafforzamento dei poteri normativi del Presidente del Consiglio: «in parte si tratta di un mutamento di forma – decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anziché decreto del Presidente della Repubblica – in parte di sostanza, nell’ottica di un rafforzamento della posizione di chi presiede l’organo collegiale rispetto al collegio»¹¹⁸.

Le finalità che alimentano il fenomeno sembra essere quello di accelerare i tempi di approvazione del regolamento o il tentativo, da parte del Governo, di ritagliarsi un ambito di potestà normativa il più possibile autonomo e comunque svincolato da altre forme di controllo o di condizionamento esterno¹¹⁹. Tuttavia, considerando che molti dei d.P.C.M. approvati previa deliberazione del Consiglio dei ministri sono anche condizionati dal rilascio di pareri o adottati previa intesa o di concerto con altri soggetti, spesso anche esterni al Governo, la differenza fondamentale rispetto ad un d.P.R. resta circoscritta alla sola fase di emanazione da parte del Presidente della Repubblica nonché al controllo della Corte dei conti e all’obbligo di parere del Consiglio di Stato che, come è già stato evidenziato, la legge n. 400/1988 impone, in via generalizzata, ai regolamenti emanati tramite d.P.R. La prassi di ricorrere ai d.P.C.M. determina, dunque, sicuramente la riduzione dei tempi d’approvazione dell’atto, ma comporta anche la sottrazione del relativo contenuto ad

¹¹⁷ Così 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*, n. 2/2009, p. 23.

¹¹⁸ L. Carlassare e P. Veronesi, *Regolamento (diritto costituzionale)*, cit., p. 952.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 23 s.

alcune forme di controllo¹²⁰. In alcuni casi, inoltre, ha rappresentato anche il tentativo di aggirare il riparto di competenze regolamentari tra Stato e regioni (art. 117, c. 6, Cost.) evitando censure di illegittimità¹²¹.

In alcune circostanze si è parlato anche di “truffa delle etichette”¹²² per intendere il tentativo dell’esecutivo di aggirare la sostanza regolamentare dell’atto usando una forma idonea, invece, a veicolare contenuti amministrativi. A tal riguardo, nella sentenza n. 278 del 2010 la Corte costituzionale ha stabilito «non possono essere requisiti di carattere formale, quale il *nomen iuris* e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall’ordinamento, a determinare di per sé l’esclusione dell’atto dalla tipologia regolamentare». Secondo la Corte, infatti, il controllo sui contenuti risulta necessario per evitare tentativi di «eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito»¹²³.

Quella appena ricordata non è certamente l’unica occasione in cui la giurisprudenza costituzionale ricorre ad un approccio sostanziale di questo tipo. Nella sentenza n. 141/2016 la Corte, nell’escludere che la disposizione impugnata, rinviando al d.P.C.M., violasse l’art. 117, c. 6, Cost., ha negato che fossero identificabili «gli indici sostanziali che la [propria] giurisprudenza costante [...] assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti». In particolare, non ricorreva «il requisito dell’astrattezza, intesa quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell’atto, ovvero quale attitudine dell’atto stesso ad essere applicato tutte le volte in cui si verificano i presupposti da esso indicati»¹²⁴.

Più in generale, si tratta di un approccio riscontrabile diffusamente sia nella giurisprudenza amministrativa che in quella di legittimità¹²⁵, le quali sottolineano la necessità di

¹²⁰ E. Catelani, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, p. 737.

¹²¹ Lo rileva M. Cartabia, *Il governo signore delle fonti?*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. X s. ma cfr. anche A. Moscarini, *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare»*, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 5075 ss.

¹²² F. Modugno e A. Celotto, *Un «non regolamento» statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003, p. 356.

¹²³ Corte cost., sent. n. 278/2010, p.to 16 *cons. in dir.*

¹²⁴ Corte cost., sent. n. 141/2016, p.to 6.1 *cons. in dir.*

¹²⁵ Sia sufficiente il richiamo della Corte di Cassazione al «contenuto dell’atto» ai fini del riconoscimento della natura regolamentare o meno di un decreto ministeriale (Cass. Civ., sez III, sent. n. 1972/2000) o quello del Consiglio di Stato alla necessità di una indagine «di tipo sostanzialistico (secondo la metodologia costantemente utilizzata anche dalla Corte costituzionale)» ai fini della individuazione della natura di atti di

concentrarsi sul contenuto dell'atto normativo proprio per evitare fenomeni di elusione che si potrebbero verificare quando il Governo omettesse la denominazione formale di regolamento per atti di natura sostanzialmente normativa. Risulta evidente, dunque, che la mancata corrispondenza tra forma e sostanza dell'atto costituisce un problema assai rilevante in relazione allo studio delle fonti secondarie e, in maniera particolare, dei d.P.C.M. Pertanto, appare utile aggiungere qualche ulteriore riflessione riguardo tale problematica.

3. Le incertezze tra forma regolamentare e natura regolamentare.

L'analisi dei d.P.C.M. che espressamente si autoqualificano come *regolamento* deve necessariamente tener conto che l'autoqualificazione formale non sempre può ritenersi dirimente nello stabilire la reale natura del d.P.C.M. Non sempre, infatti, la denominazione di *regolamento* è effettivamente esplicitata e, soprattutto, può accadere che il contenuto del d.P.C.M. riveli una natura diversa da quella dichiarata¹²⁶. L'individuazione di tutti i d.P.C.M. *effettivamente* regolamentari richiederebbe di verificare, di volta in volta, la reale natura normativa o amministrativa dell'atto e, quindi, secondo consolidati orientamenti "se l'atto da qualificare sia, per suo contenuto e per gli effetti che è idoneo a produrre, o per il fine cui è istituzionalmente rivolto, esercizio di attribuzioni normative: così, schematizzando le più comuni impostazioni, se innovi al diritto oggettivo, se contenga disposizioni generali e astratte, se sia diretto alla regolazione astratta di situazioni e rapporti

formazione secondaria dal momento che non opera, in questo caso, il principio di tipicità delle fonti (Cons. St., sez. IV, sent. n. 2674/2012).

¹²⁶ Mentre per gli atti con forza di legge del Governo la legge n. 400/1988 ha imposto la corrispondenza espressa tra *nomen iuris* e formula di pubblicazione dell'atto, per gli atti secondari è stata mantenuta la formula di pubblicazione generica di "decreto" ed è stato stabilito che il riferimento al *nomen* di regolamento debba essere solo incorporato nel titolo dell'atto (art. 17, c. 4 della legge n. 400/1988). Ne consegue che, a differenza di quanto avviene per le fonti primarie, la forma non è risolutiva per il riconoscimento dell'atto. Si tratta di un tema spinoso e ampiamente dibattuto. Si veda, *ex multis*, F. Batistoni Ferrara, *Una nuova fonte di produzione normativa: i decreti ministeriali non aventi natura regolamentare*, in AA.VV. *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006, p. 191 ss.; F. Cintioli, *A proposito dei decreti ministeriali "non aventi natura regolamentare"*, in *Quad. cost.*, n. 4/2003, p. 820 ss. In particolare, sulla tendenza a preferire criteri più sostanziali che formali nell'individuazione della natura normativa si soffermano A. Moscarini, *Sui decreti del governo «di natura non regolamentare»*, cit., p. 5082; G. Sciuolo, *Potere regolamentare, potere «pararegolamentare» e pubblica amministrazione: gli orientamenti del giudice amministrativo dopo la l. n. 400 del 1988*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1277 ss.; A. Arcuri, *La Corte costituzionale salva i d.P.C.M. e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in *Giustiziasinsieme.it*, 19-1-2022.

ovvero alla cura concreta di interessi pubblici predeterminati dal diritto oggettivo”¹²⁷.

Ogni volta che il criterio di distinzione non può basarsi sulla forma dell’atto, il requisito della generalità e dell’astrattezza costituiscono “condizione necessaria anche se non sufficiente. La assenza di tale requisito basta per escludere la natura normativa dell’atto; la sua presenza impone di verificare se vi sono altri elementi paralizzanti, e se non vi sono, di concludere che l’atto è normativo”. Gli elementi che possono paralizzare l’elemento della generalità/astrattezza sono in linea di principio: “la provenienza dell’atto; la sua temporaneità; la natura del ‘beneficiario’ della regola; la localizzazione della regola; la natura interna della regola”¹²⁸.

La sintesi generalità-astrattezza, come è noto, è strettamente correlata alla distinzione tra *disporre* e *provvedere*: “lo scopo, disporre, dovrebbe aggiungersi in alcuni casi alla generalità/astrattezza come ulteriore elemento per l’identificazione della fonte. Le ordinanze emanate da varie autorità e rivolte a provvedere non sarebbero fonti, pur potendo

¹²⁷ V. Crisafulli, (voce) *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XVII, 1968, p. 925 ss. in part. p. 947. Sul carattere della innovatività si sofferma, in particolare, A. Sandulli poiché se gli atti normativi sono destinati a creare norme ed immetterle nel sistema normativo, “è chiaro che gli stessi si caratterizzano necessariamente per il fatto di ‘innovare’ a quel sistema, e cioè di modificarlo” (Id., *L’attività normativa della pubblica amministrazione*, cit., 12). Anche la giurisprudenza ha avuto più volte modo di chiarire che il discrimine tra le due categorie di atti non risiede tanto in un fatto nominalistico, quanto nella presenza o meno dei caratteri della normatività quali generalità, astrattezza, novità, cfr. Cons. St., sez. VI, sent. n. 2731/2005 ma cfr. anche Cass., Sez. unite, sent. n. 10124/1994 dove si sottolinea che “a differenza degli atti e provvedimenti amministrativi generali – che sono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono rivolti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili – i regolamenti sono espressione di una potestà normativa attribuita all’amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all’ordinamento giuridico esistente, con precetti aventi i caratteri della generalità ed astrattezza”. Riguardo la individuazione dei caratteri di generalità, di astrattezza e di novità, in termini formali e sostanziali, v. ancora, V. Crisafulli, (voce) *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 238 ss. Sulla stessa linea F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 209, secondo il quale “si avrà atto normativo ogni volta che questo sia diretto a regolare ipotesi generali e astratte, ripetibili nel tempo, mentre si avrà atto amministrativo ogni volta che si interverrà ad applicare una norma ad una fattispecie concreta o ad una pluralità di esse”. In senso analogo A.M. Sandulli, *Fonti del diritto*, in A.M. Sandulli, *Scritti giuridici, I - Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, 102, pubblicato in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1961, VII, pp. 524-533 “il nostro ordinamento considera norme giuridiche soltanto i precetti aventi carattere di generalità ed astrattezza [...] e considera fonti dell’ordinamento, a parte le fonti primarie, soltanto gli atti e i fatti che hanno per effetto la nascita di precetti dotati delle anzidette caratteristiche” pertanto anche le fonti secondarie “devono dunque contenere necessariamente norme generali e astratte”. Il requisito della generalità e dell’astrattezza, dunque, rappresenta “il criterio di base che guida tutte le soluzioni, nel senso che o basta da solo a risolvere la questione o comunque deve essere paralizzato da altro criterio prevalente e quindi costituisce un principio di prova a meno non esistano controindicazioni”, G.U. Rescigno, *L’atto normativo*, cit., p. 30, il quale si sofferma anche sul carattere della “ripetibilità” (p. 15 ss.) e sull’assenza di motivazione degli atti normativi. Una caratteristica, quest’ultima, che non riguarda solo gli atti normativi, ma anche gli altri tipi di atti per cui “l’obbligo di motivare un atto è condizione sufficiente per escludere la sua natura di atto normativo, ma la assenza di tale obbligo è condizione necessaria ma non sufficiente per dedurre natura normativa dell’atto considerato” (*Ibidem*, p. 20).

¹²⁸ G.U. Rescigno, *L’atto normativo*, cit., p. 30.

derogare temporaneamente, nel rispetto dei principi, a disposizioni di grado legislativo per l'esigenza di provvedere"¹²⁹. Per tale ragione occorrerebbe negare, di regola, carattere normativo agli atti meramente *applicativi*, non soltanto quando sono destinati a *provvedere* concretamente in relazione a uno o più casi singoli specificamente indicati, ma pure quando *provvedano* stabilendo l'assetto giuridico di una serie nettamente definita di casi concreti, anche se ripetibili per un preciso numero di volte (e non di una serie di ipotesi indefinitamente ripetibili), "riflettenti una pluralità di soggetti non indicati tuttavia nell'atto *per capita*, ma solo attraverso la categoria pluricomprendiva cui appartengono"¹³⁰.

Se alle statuizioni di portata generale e astratta, poste in essere nell'esercizio di scelte discrezionali, vengono riconosciuti valore e forza normativi, occorre negare, di massima, carattere normativo, ad esempio, "a un'ordinanza di necessità contenente una o più statuizioni per un caso o per una serie di casi concreti (e cioè tassativamente delimitati nel tempo e nello spazio nella loro individualità), anche se, eventualmente, siano indeterminati e di difficile determinazione a priori". Al contrario, il carattere normativo non dovrà essere negato, in linea generale, "a un'analoga ordinanza, la quale, sulla base di una scelta discrezionale, detti una disciplina in astratto, per tutti i possibili ed eventuali casi, soltanto ipotizzati a priori"¹³¹.

Ancor più complessa diviene la questione quando gli atti posseggono i caratteri della generalità e dell'astrattezza, in quanto dispongono in ordine a fattispecie ipotetiche, ma non

¹²⁹ L. Carlassare, (voce) *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, t. 2, Milano, Giuffrè, 2008, p. 540, la quale, in nota, fa esplicito riferimento al caso delle ordinanze per la protezione civile.

¹³⁰ A.M. Sandulli, *Precisazioni in tema di atti "normativi" e "applicativi" della pubblica Amministrazione*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Scritti giuridici, I - Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, p. 206 ss., ove si precisa che la prima ipotesi ricorre quando l'atto si indirizza ad una serie conclusa di soggetti già individuati o comunque individuabili, poiché esso riguarda una o più fattispecie concrete già realizzatesi al momento della sua adozione. La seconda ipotesi, invece, si verifica quando i destinatari dell'atto non rappresentano una serie conclusa di soggetti, e perciò non sono né individuati né individuabili al momento dell'emanazione dell'atto. La fattispecie contemplata dall'atto, in sostanza, dovrà consumarsi – in tutto o in parte – in futuro e i suoi destinatari non si presenteranno – in tutto o in parte – se non in futuro.

¹³¹ "Non può accedersi dunque alla tesi di chi vorrebbe negare, in via di principio, carattere normativo a quelle statuizioni di provenienza 'amministrativa', le quali – sia pure, eventualmente, a tempo limitato – fissino, previamente, in base a scelte discrezionali, per una serie di casi ipotizzati in astratto, aliquote di tributi, tariffe di prestazioni, limiti da osservare nella circolazione delle strade, standards urbanistici, obblighi di distanza delle costruzioni dalle strade pubbliche, divieti di impiego di particolari attrezzi per la pesca in certi fiumi [...], orari di apertura e chiusura dei negozi e dei pubblici esercizi, limiti di orario per l'esercizio di industrie rumorose, 'tabelle' ed 'elenchi' di elementi occorrenti per l'integrazione e la specificazione della fattispecie contemplata dalla legge, ecc. Al rifiuto del carattere normativo degli atti di tal genere si suole pervenire – non diversamente da quanto si suol fare per i provvedimenti-prezzi – nel convincimento che si tratterebbe di statuizioni ispirate dall'intento di realizzare fini concreti e puntuali, e dotate, per ciò solo, di natura 'provvedimentale'. Ma si tratta di assunto assiomatico, al quale è facile opporre che tutti gli atti normativi – persino le leggi (e non soltanto le 'leggi-provvedimento') – rappresentano mezzi per il conseguimento di specifici risultati concreti», così A.M. Sandulli, *Precisazioni in tema di atti "normativi" e "applicativi" della pubblica Amministrazione*, cit., p. 214 ss.

possono essere considerati atti normativi in ragione del fatto che essi si limitano, in obbedienza alla normativa preesistente, a specificare, sulla base della semplice verifica della sussistenza di certi presupposti di fatto, i limiti di operatività di norme già presenti nell'ordinamento. Ciò comporta che, “come può esservi normatività anche in mancanza di generalità e astrattezza nelle statuizioni, così, correlativamente, può esservi quest'ultima senza normatività”¹³².

Con specifico riferimento ai d.P.C.M., quando la Corte costituzionale si è trovata di fronte ad incertezze sulla loro natura normativa o amministrativa, ha preferito il più delle volte non affrontare direttamente il problema spostando l'attenzione altrove, ad esempio, sulla violazione del riparto di competenze Stato/regioni¹³³. Mentre ha assunto una posizione più esplicita, come si vedrà meglio in seguito, con riferimento ai d.P.C.M. dell'emergenza pandemica.

Il d.P.C.M., in ogni caso, può assumere in alcuni casi i caratteri di un atto amministrativo o di un atto normativo ben al di là della autoqualificazione formale. Questo comporta che sarà l'interprete a dover distinguere concretamente tra atti normativi e non normativi¹³⁴, integrando i criteri formali con il ricorso a requisiti sostanziali quali, appunto, generalità, astrattezza, innovatività delle norme. La discrezionalità dell'interprete nell'individuare i criteri e nel rilevarne o meno la presenza comporta, naturalmente, possibili conseguenze negative in termini di certezza del diritto, ancor più quando, come nel caso dei d.P.C.M., non si rinviene una forma tipica e un modello unitario nel procedimento di formazione dell'atto.

Esula dagli obiettivi di questo lavoro effettuare una disamina dei d.P.C.M. che assumono natura ma non forma regolamentare. Ci si limita semplicemente ad evidenziare, in relazione alle modalità di esercizio dell'attività normativa da parte del Presidente del Consiglio, il

¹³² A.M. Sandulli, *Precisazioni in tema di atti “normativi” e “applicativi” della pubblica Amministrazione*, cit., p. 210 ss. in cui si specifica, a titolo esemplificativo, che in questa ultima categoria rientrano, ad esempio, i decreti con i quali il Presidente del Consiglio dei ministri riconosce il carattere di pubblica calamità a particolari avversità atmosferiche ai fini della concessione delle provvidenze in favore delle imprese industriali, commerciali e artigiane previste dalla legge oppure la condizione di crisi economica di una località.

¹³³ Lo evidenziano, tra gli altri, G. Rivosecchi, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, p. 96; T. Cerruti, *I decreti ministeriali non regolamentari: alterazione fisiologica o patologica del sistema delle fonti e del riparto di competenze fra Stato e Regioni?*, in *Giur. it.*, 2013, p. 1030 ss. Con particolare riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura “non regolamentare”, la Corte costituzionale ha già avuto modo di ammonire che si tratta di «un atto statale dalla indefinibile natura giuridica», sancendo peraltro l'incostituzionalità della legge che lo prevedeva, ma per profili legati alla violazione del riparto di competenze regolamentari Stato-regioni ex art. 117, comma 6, Cost. (Corte cost., sent. n. 116/2006, p.to 7 cons. in dir.).

¹³⁴ Lo ribadisce G.U. Rescigno, *Il nome proprio degli atti normativi*, cit., p. 1512.

rischio di *fuga* dalla forma regolamentare con l'obiettivo, verosimilmente, di evitare i controlli, i vincoli e le procedure che la legge impone agli atti di natura normativa¹³⁵. Si tratta di un fenomeno che è stato diffusamente riscontrato, specie negli ultimi anni, e che pertanto merita qualche considerazione ulteriore.

3.1. La *fuga* dalla forma regolamentare.

L'adozione, da parte degli organi governativi, di atti sostanzialmente normativi ma aventi forme e denominazioni diverse, determina incertezze alimentate, in qualche caso, dalla stessa legge n. 400¹³⁶. L'art. 17, c. 4-*bis* della legge, infatti, tra i criteri dettati per i regolamenti relativi alla disciplina degli uffici dei ministeri include la "previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali". Ora, poiché la definizione dei compiti degli uffici amministrativi è potenzialmente riconducibile all'esercizio di funzione normativa, il riferimento ai "decreti ministeriali di natura non regolamentare" sembra avere

¹³⁵ Sulla crisi dei regolamenti *tipici* e sull'emersione di atti sostanzialmente normativi ma non soggetti alle prescrizioni di cui all'art. 17, cc. 3 e 4, legge n. 400 si sofferma, in particolare, 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*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2020, 92 s. Più in generale, l'espressione *fuga dal regolamento* è assai ricorrente in dottrina e sta ad indicare, come è ormai noto, il fatto che l'attuazione degli atti legislativi è affidata molto spesso non alla fonte regolamentare tipizzata dalla legge ma a differenti fonti atipiche quali decreti esplicitamente qualificati dal legislatore di natura non regolamentare, decreti ministeriali dal contenuto tipicamente normativo, decreti del Presidente del Consiglio. Si tratta, dunque, di *fuga* dalla forma del regolamento ma non dalla produzione normativa secondaria, come sottolinea V. Marcenò, *Quando il formalismo tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011, p. 3. Per un inquadramento della problematica, anche all'interno del più ampio fenomeno di crisi della legge, tra i tanti v.: U. De Siervo, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in AA.VV., *Scritti per Mario Nigro*, I, Milano, Giuffrè, 1991, p. 279 ss.; E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999; F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, vol. II: Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 16 ss.; A. Moscarini, *Sui decreti del governo «di natura non regolamentare»*, cit., p. 5075 ss.; G. Arconzo, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001-2011: un bilancio*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 67 ss.; N. Lupo, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, Focus Fonti, n. 3/2017, p. 8 ss.; M. Losana, *L'attività esecutiva del Governo tra principi costituzionali e scelte legislative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 16 ss.; F. Dal Canto, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, p. 35 ss.

¹³⁶ La fuga dal regolamento, infatti, è stata favorita sia da un comportamento *omissivo* del legislatore, sia da un comportamento "commissivo", lo sottolinea V. Marcenò, *Quando il formalismo tradisce se stesso*, cit., p. 3.

il solo scopo di sottrarre tale attività alle regole generali stabilite dal comma 3 e dal comma 4, comportanti il parere del Consiglio di Stato, la registrazione della Corte dei conti e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale¹³⁷. Quella dei decreti che esplicitamente si autoqualificano come non regolamentari è una categoria certamente particolare, a tratti paradossale se si considera che sotto tale forma sono state adottate vere e proprie riforme di settore¹³⁸.

Particolarmente significativa, al riguardo, è la presa di posizione del Consiglio di Stato secondo cui «nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di ‘fuga dal regolamento’ (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l’adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti ‘atipici’, di natura non regolamentare, specie laddove la norma che attribuisce il potere normativo nulla disponga [...] in ordine alla possibilità di utilizzare moduli alternativi e diversi rispetto a quello regolamentare tipizzato dall’art. 17 legge n. 400 del 1988»¹³⁹. In sede applicativa,

¹³⁷ In tal senso si esprime anche T. Cerruti, *I decreti ministeriali non regolamentari*, cit., p. 1029, la quale evidenzia che né la legge n. 400/1988 né la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 hanno limitato in qualche modo il fenomeno della fuga dal regolamento. Occorre convenire, peraltro, che la *ratio* dei decreti non regolamentari di aggirare i controlli del Consiglio di Stato a volte appare piuttosto paradossale, considerato che spesso le disposizioni di questo tipo derivano proprio dalla “penna” di consiglieri di Stato, su cui ricade la responsabilità di larga parte degli uffici legislativi ministeriali; lo annota N. Lupo, *Gli atti normativi del governo*, cit., p. 543.

¹³⁸ Lo evidenzia efficacemente B. Caravita, *La débâcle istituzionale della potestà normativa secondaria del Governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017, p. 4 ss. Peraltro non manca chi solleva anche dubbi di legittimità costituzionale su quelle norme che rinviano, per la loro attuazione ed esecuzione, a decreti di natura non regolamentare; sul punto: G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2006, p. 183 ss.; A. Moscarini, *Sui decreti del governo «di natura non regolamentare»*, cit., p. 5076 ss.; la quale sottolinea come non sia possibile ricondurre questi provvedimenti ad una unica tipologia di atti. In alcuni casi, infatti, il legislatore deve integrare la previsione normativa con elementi contingenti o tecnici che richiedono una frequente rimodulazione della disciplina e, pertanto, correttamente non rinvia ad organi latamente politici ma ad organi amministrativi (è il caso dei provvedimenti di determinazione di aliquote, fissazione dei prezzi, contingentamento della produzione). In altri casi, invece, il legislatore non intende provvedere per un numero generale ma comunque determinabile di soggetti, bensì intende rinviare l’integrazione della fattispecie ad atti “di natura non regolamentare” per sottrarsi ai vincoli posti dall’ordinamento, sia in ordine al procedimento di cui all’art. 17 della legge n. 400/1988, sia in ordine ai vincoli costituzionale sulle competenze (*Ibidem*, p. 5101).

¹³⁹ C.d.S., Ad. Plen., sent. n. 9/2012. Cfr. anche Tar Lazio-Roma, sez. II-bis, sent. n. 11452/2017, che ha annullato il decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 272/2014, con oggetto *Decreto recante modalità per la redazione della relazione di riferimento, di cui all’art. 5, comma 1, lettera v-bis), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, proprio per violazione dell’art. 17, legge n. 400/1988. Riconosciuta la natura regolamentare del decreto sulla base di criteri sostanziali, il giudice amministrativo ha evidenziato che esso avrebbe dovuto essere adottato nel rispetto della procedura prevista dalla legge n. 400/1988, la quale «non riveste un carattere meramente formale ma costituisce condizione di legittimità del regolamento adottato». Anche in dottrina si sottolinea la potenziale illegittimità degli atti aventi

tuttavia, questo orientamento ha avuto poche occasioni di dar prova di sé dal momento che nella maggior parte dei casi il giudice amministrativo ha negato a monte la natura normativa dell'atto censurato¹⁴⁰ e qualche “coraggioso tentativo” di arginare il fenomeno¹⁴¹ si è sempre scontrato con la “ragion politica”¹⁴².

Il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di natura non regolamentare per provvedimenti di natura effettivamente normativa testimonia, in ogni caso, l'esigenza di assicurare all'esecutivo, e in particolare al suo vertice, sempre nuovi e maggiori spazi d'azione, “anche a scapito degli organi consultivi e di controllo e, in definitiva, della certezza del diritto”¹⁴³. La *fuga dal regolamento* diviene ancora più evidente soprattutto quando con d.P.C.M. o con d.m. di natura non regolamentare si emanano, di fatto, regolamenti che avrebbero dovuto essere adottati nella forma del d.P.R., ex art. 17, c. 1, legge n. 400/1988, in quanto esecuzione o integrazione di leggi particolarmente rilevanti¹⁴⁴. In tal modo, ad atti atipici viene devoluta «la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente [...] di regolamenti governativi emanati a norma dell'articolo 17, c. 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400»¹⁴⁵. Si tratta, il più delle volte, di deviazioni *tacite* dalla legge n. 400/1988

sostanzialmente natura regolamentare ma adottati senza rispettare la procedura prevista dall'art. 17, legge n. 400/1988, cfr. U. De Siervo, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo*, cit., p. 300.

¹⁴⁰ Così riflette 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*, cit., p. 15 ss., al quale si rinvia per una sintesi della casistica.

¹⁴¹ Cfr., ad esempio, C.d.S., sent. n. 584/2007 in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto di non poter qualificare quale atto amministrativo generale ma di dover ravvisare i requisiti della normatività nei decreti ministeriali di aggiornamento biennale delle tariffe applicabili alle revisioni di veicoli, in ragione del fatto che l'attribuzione al potere discrezionale del ministero della misura delle tariffe produce effetti sulla fiscalità allargata e, dunque, non si limita ad un provvede ma integra gli estremi di una disciplina integrativa della fattispecie normativa, che rientra appunto nell'attività, in senso lato, politica del Governo e non in quella amministrativa (cfr. sul punto A. Moscarini, *Sui decreti del governo «di natura non regolamentare»*, cit., 5101 s.).

¹⁴² In questi termini B. Caravita, *La débâcle istituzionale della potestà normativa secondaria del Governo*, cit., p. 4 ss.

¹⁴³ Lo evidenzia efficacemente F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 209 ss. Sulla fuga dal regolamento come fuga dalla certezza del diritto si sofferma L. Longhi, *Il ruolo dei regolamenti di fronte alla crisi del legislativo*, in *Federalismi.it*, n. spec. 2/2017, p. 8 ss.

¹⁴⁴ L. Carlassare e P. Veronesi, *Regolamento (diritto costituzionale)*, cit., p. 959. A titolo meramente esemplificativo sia sufficiente ricordare che da 402 atti legislativi approvati nel corso della XVII legislatura sono scaturiti, complessivamente, ben 2069 provvedimenti attuativi. La maggior parte di essi (70,29%) era rappresentata da decreti ministeriali, un'altra parte (15,52%) da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, la rimanente parte (circa il 15%) da atti di diversa natura e provenienza (decreti del Presidente della Repubblica, decreti direttoriali, decreti interministeriali e deliberazioni del Cipe). Dal momento che i regolamenti del Governo dovrebbero essere emanati, sulla base di quanto prescritto dell'art. 17, c. 1, della legge n. 400/1988, con d.P.R., trova conferma il carattere sempre più residuale di questi atti tipici (così M. Losana, *L'attività esecutiva del Governo*, cit., p. 16 ss.).

¹⁴⁵ *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, Quinto turno di Presidenza, Presidente On. Andrea Giorgis (8 settembre – 7 luglio 2017), p. 50. Nel parere reso dal Comitato per la legislazione il 2

legittimate dalla specifica fonte “autorizzativa”¹⁴⁶.

Il fenomeno della *fuga dal regolamento*, testimoniato dall’uso di d.P.C.M. che si autoqualificano di natura non regolamentare ma assumono effettivamente natura normativa determina, dunque, uno scollamento tra forma e sostanza, rischia di alimentare ulteriori incertezze e incongruenze sull’intero sistema delle fonti e induce a riflettere sull’effettivo grado di estensione del potere normativo del Presidente del Consiglio che proprio attraverso i d.P.C.M. trova la sua più immediata manifestazione.

4. Il ruolo del Presidente del Consiglio in base alla natura monocratica, collegiale o complessa dell’atto tra forma e sostanza.

Sulla base dello stretto legame che generalmente intercorre tra organo e strumenti di esercizio delle sue funzioni, il d.P.C.M. può essere ritenuto un importante indice in grado di rilevare alcuni elementi utili a delineare la posizione costituzionale che il Presidente del Consiglio ha assunto nell’evoluzione della forma di governo italiana¹⁴⁷. Come è noto, infatti, il dato normativo desumibile dall’art. 95 della Costituzione è stato soggetto a interpretazioni molto diverse e talora contrapposte che non hanno consentito una definizione univoca del ruolo del Presidente del Consiglio. All’interno del Governo è

agosto 2018 (riguardante la Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge, n. 86/2018, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità), si legge che più disposizioni del testo presentano profili problematici per quel che attiene l’utilizzo dello strumento del d.P.C.M. In particolare, alcune disposizioni prevedono l’adozione del decreto di concerto con singoli ministri. A tal riguardo chiarisce il parere che «il d.P.C.M. risulta allo stato, nell’ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando peraltro procedure tipiche dell’adozione dei regolamenti, quali il concerto dei ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito *fuga dal regolamento*, fuga probabilmente indotta anche dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l’adozione di norme regolamentari.

¹⁴⁶ Circostanza che ripropone l’annoso problema della capacità di tale legge di vincolare i successivi atti legislativi e la collocazione delle norme sulla normazione nel sistema delle fonti, su cui la prassi e la giurisprudenza sembrano orientate a riconoscere la natura prevalentemente politica e non propriamente giuridica del vincolo generato dalla legge n. 400/1988, come annota M. Losana, *L’attività esecutiva del Governo*, cit., p. 25. Per una ricostruzione si rinvia ad A. Ruggeri, *I «fondamenti» della potestà regolamentare del Governo*, in *Dir. e soc.*, n. 1/1991, p. 93 ss.

¹⁴⁷ Come è già stato efficacemente evidenziato, «quando si muta il rapporto tra le fonti normative si incide immediatamente (quanto surrettiziamente) sulla forma di governo, la cui concreta configurazione non può in alcun modo venir separata da quella dello Stato e, quindi, sul perimetro delle libertà politiche: in una parola, sul modello democratico», A. Saitta, *Distorsioni e fratture nell’uso degli atti normativi del governo: qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzanella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 487.

possibile riconoscere tradizionalmente una natura monocratica del Presidente, cui è riconducibile la funzione di promozione e coordinamento dell'attività dei ministri e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, da una natura collegiale del Consiglio dei ministri cui spettano le decisioni più rilevanti per l'azione di governo¹⁴⁸. In Assemblea costituente il dibattito sull'art. 95 Cost. si era concentrato proprio sulla ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di una maggiore collegialità di governo e il conferimento al Presidente del Consiglio dei poteri necessari a fare fronte a tutte le eventuali carenze di omogeneità politica e di stabilità del Governo¹⁴⁹. Alla fine la dottrina prevalente ha evidenziato che le norme costituzionali che ne sono scaturite “non segnano affatto una netta affermazione del principio monocratico o di quello collegiale nella determinazione dell'indirizzo politico di governo, ma rappresentano piuttosto un compromesso risultante da un dibattito contraddittorio e incerto e caratterizzato dalla sostanziale ambivalenza della formulazione usata”¹⁵⁰.

L'interpretazione ritenuta *più convincente* dell'art. 95 Cost. relativamente al rapporto intercorrente tra Consiglio e Presidente del Consiglio, porta a ravvisare una compresenza del principio collegiale e del principio monocratico: “il Presidente del Consiglio è responsabile della politica generale del Governo, ma non la determina, dovendo solo dirigerla; non determina, altresì, l'indirizzo politico, mantenendone soltanto l'unità; i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio e individualmente degli

¹⁴⁸ Per tutti v. P. Ciarlo, *Art. 95*, in G. Branca (fondato da), A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1994, p. 321 ss. Più recentemente, sul fenomeno della monocratizzazione e del ruolo del Presidente del Consiglio si è soffermato, specie sotto il profilo storico-evolutivo, L. Dell'Atti, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, in part. p. 241 ss.

¹⁴⁹ E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento amministrativo centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 477 ss. Le forze politiche di sinistra, come è noto, sostenevano la prevalenza del principio collegiale mentre la Democrazia cristiana ed altri partiti minori erano più impegnati a difendere il principio monocratico o, parallelamente, il principio della responsabilità individuale dei ministri. Ad esempio l'onorevole La Rocca, a nome del gruppo Comunista, affermò la centralità del Parlamento come espressione prima della sovranità popolare. L'onorevole Bozzi, invece, sostenne che la stabilità dell'esecutivo avrebbe dovuto essere perseguita dando autonomo rilievo costituzionale alla figura del Primo ministro ed assimilandone la posizione a quella del Cancelliere, cfr. P. Ciarlo, *Art. 95*, cit., p. 346.

¹⁵⁰ P.A. Capotosti, (voce) *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 139. Parla di «compromesso costituzionale malamente compiuto» S. Merlini, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quad. cost.*, 1982, p. 19. Al contrario, vi è chi sottolinea che flessibilità e adattabilità del disegno costituzionale costituisce uno dei maggiori pregi della nostra forma di governo, cfr. 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*, cit., p. 131 ss.; S. Bartole, (voce) *Governo italiano*, in *Dig. discl. pubbl.*, IV ed., vol. VII, Torino, Utet, 1991, 637; L. Paladin, (voce) *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 693 ss.

atti dei loro dicasteri”¹⁵¹. Da ciò si è tradizionalmente dedotta l'impossibilità di ravvisare una netta prevalenza del Presidente, con la conseguenza che a tale organo spettano poteri di direzione, coordinamento e promozione ma non di determinazione¹⁵².

Il legislatore costituente, in sostanza, ha inteso affidare la posizione giuridica del Presidente alla fluidità del sistema parlamentare, assegnandogli una funzione di direzione della politica generale del Governo, “che non è definibile in astratto, poiché, in realtà, il ruolo del Presidente del Consiglio varia a seconda della singola formula di governo che viene sottoposta, di volta in volta, al giudizio del Parlamento”¹⁵³. Un “compromesso costituente” forse “non esemplare” ma che tuttavia appare utile nella misura in cui non ingabbia uno dei punti di massima sensibilità politica dell'ordinamento in un assetto rigido e, quindi, più facilmente soggetto a rotture¹⁵⁴. Anche perché, laddove vi fossero divergenze sul ruolo del Presidente del Consiglio, a prevalere alla fine sarebbe sempre il rapporto di forza politico che si concretizza, nella sua forma più estrema, nella minaccia di crisi. Insomma, da qualsiasi angolazione si affronti la tematica in questione, non si può negare che il modo di essere del rapporto tra Presidente e ministri si modella in base alle dinamiche del rapporto tra forze politiche e, conseguentemente, al conformarsi del sistema partitico: la normazione costituzionale individua solo i parametri entro cui tale rapporto può oscillare¹⁵⁵.

¹⁵¹ P. Ciarlo, *Art. 95*, cit., 376, il quale precisa che “le formule volte a sancire la prevalenza del principio collegiale furono respinte, e ugualmente nessuno degli strumenti giuridici proposti per affermare la supremazia del Capo del Governo venne adottato” pertanto “non sembrano condivisibili le interpretazioni opposte ed estreme che assumono essere prevalso in Costituente il principio collegiale oppure il principio monarchico”. Questo conferma l'idea di un organo che segue una via intermedia fra il modello (di estrazione fascista) dei ministri che aderiscono alla politica del “Capo del Governo” ed il modello alternativo, di sinistra, dei ministri che determinano la politica del Governo (A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 126).

¹⁵² Sebbene anche solo l'attribuzione di detti poteri dovrebbe far riconoscere al Presidente una posizione differenziata anche se non necessariamente di supremazia, P. Ciarlo, *Art. 95*, cit., p. 376.

¹⁵³ J. Buccisano, *Premesse per uno studio sul Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 43 ss. “E questa è una dinamica che non può essere collegata a fatti politici contingenti; la elasticità funzionale del Presidente del Consiglio è cioè diritto, norma, non deviazione dal diritto e dalla norma o fenomeno estraneo all'una e all'altra [...] il costituente non ha inteso incardinare l'istituzione del Premier in uno schema rigido e non ha inteso proporre all'operatore giuridico (e politico) un modello da cui trarre puntuali indicazioni” (*Ibidem*, p. 44).

¹⁵⁴ P. Ciarlo, *Art. 95*, cit., p. 378. Sulle ragioni del “compromesso” tra linea monarchica e linea collegiale v., in particolare, E. Cheli, V. Spaziante, *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 443 ss.

¹⁵⁵ P. Ciarlo, *Art. 95*, cit., p. 380 ma cfr. anche L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, 1970, Milano, Giuffrè, p. 642 ss. Da ciò deriva una certa “oscurità” nell'art. 95, proprio nella misura in cui si presta a molteplici possibilità interpretative, specialmente quando si prendono in considerazione i concetti di “indirizzo politico” e di “politica generale del Governo”: alcuni li hanno ritenuti sostanzialmente sovrapponibili (L. Preti, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 11 ss.; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 149 ss.), altri invece hanno considerato la politica generale come l'attuazione dell'indirizzo politico (T. Martines, (voce) *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p. 155; G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 144

All'interno del Consiglio dei ministri, dunque, le posizioni dei singoli componenti non possono considerarsi eguali e, soprattutto, il modello strutturale non può considerarsi statico ma dinamico, "in continuo divenire e relativistico a seconda delle varie temperie politiche"¹⁵⁶. L'elasticità delle norme costituzionali consente interpretazioni diverse in base al concreto evolversi dei rapporti di forza all'interno del quadro politico e della forma di governo. Da ciò deriva una certa adattabilità funzionale del Presidente del Consiglio e una poliedricità della sua posizione giuridica¹⁵⁷ che gli assicura un'ampia gamma di attribuzioni, ma soprattutto diverse modalità di esercizio di queste attribuzioni, senza rigide formalizzazioni e procedimentalizzazioni¹⁵⁸.

In questa prospettiva, l'uso dei d.P.C.M. assume particolare rilevanza nel rendere manifesto l'esercizio di funzioni amministrative e normative che si sono estese in ambiti sempre maggiori, consentendo al Presidente del Consiglio di rafforzare "il proprio ruolo di protagonista dell'indirizzo politico, mettendo sempre più in ombra quello che appariva essere il ruolo assegnato al Parlamento dalla Costituzione (dal punto di vista giuridico-formale) e ai partiti (da quello politico-fattuale)"¹⁵⁹. Non essendo sufficiente il dato costituzionale a spiegare l'effettiva posizione del Presidente del Consiglio, l'analisi dei differenti procedimenti di formazione dei d.P.C.M. può diventare un valido strumento in grado di mostrare le concrete e mutevoli modalità di esercizio dei poteri di tale organo costituzionale¹⁶⁰.

ss.), altri ancora hanno sostenuto l'esatto contrario (A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 52 ss.). Vi è sostanziale accordo, tuttavia, nel ritenere che la determinazione di entrambi spetti al Governo nel suo complesso, cfr. P. Ciarlo, *Art. 95*, cit., p. 333, il quale precisa, infatti, che "le formule che la Costituzione riguardanti il Presidente del Consiglio [...] vanno analizzate nella consapevolezza che l'obiettivo non è quello di estrarre dal disposto lessicale il suo 'vero' ed 'unico' significato possibile ma cercando di capire quali possano essere le scansioni interpretative in grado di far valere la norma costituzionale come effettivo parametro di legittimità", ivi, p. 329.

¹⁵⁶ A. Saitta, *Evoluzione strutturale del Consiglio dei ministri e le più recenti prassi. Rileggendo "Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana" di Antonio Ruggeri*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2020, p. 435.

¹⁵⁷ In sostanza, l'Assemblea costituente ha inteso rinviare ad un momento futuro la concreta determinazione degli equilibri endogovernativi e in questa prospettiva si colloca l'ultimo comma dell'art. 95 che prevede la legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, così G. Pitruzzella, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in AA.AV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 115 ss.

¹⁵⁸ P.A. Capotosti, *Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 141. "Al Presidente del Consiglio spetta una funzione che può esprimersi in forma amplissima: direzione della politica generale del Governo; e che può anche ridursi ad una mera attività di impulso e coordinamento dell'attività dei ministri", così J. Buccisano, *Premesse per uno studio sul Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 45.

¹⁵⁹ A. Saitta, *Evoluzione strutturale del Consiglio dei ministri e le più recenti prassi*, cit., p. 437.

¹⁶⁰ Ciò conferma, peraltro, che "l'esatta definizione della posizione costituzionale del Premier non può [...] essere ricavata solo dalle norme scritte, che, del resto, come già si è rilevato, sono talora di difficile ed oscura interpretazione, ma deve anche fondarsi sulla prassi che origina da norme non scritte, di natura consuetudinaria o convenzionale, le quali sembrano non solo disporre *secundum Constitutionem*, cioè come specificazione dei precetti costituzionali, ma anche *praeter Constitutionem*, cioè integrazione-sviluppo di

Se il d.P.C.M. venisse considerato semplicemente come un atto monocratico, capace di esprimere autonome prerogative, anche di natura normativa, del Presidente del Consiglio, si potrebbe facilmente ricondurre la crescente diffusione di tale atto normativo al progressivo rafforzamento dell'organo emanante, nell'ambito di quel graduale passaggio dalla concezione del Presidente del Consiglio *primus inter pares*¹⁶¹ a quella di *primus supra pares*¹⁶² che si manifesta proprio attraverso una tendenziale prevalenza del principio monocratico rispetto a quello collegiale. L'espansione verso una natura sempre più marcatamente normativa del d.P.C.M. rivelerebbe, in altri termini, il progressivo dilatarsi delle funzioni del Presidente del Consiglio rispetto a quanto originariamente immaginato nell'idea del Costituente e, conseguentemente, una sempre più chiara preminenza del Presidente all'interno del Consiglio dei ministri¹⁶³.

In questa prospettiva, se in passato il baricentro della produzione legislativa si è spostato progressivamente dal Parlamento al Governo¹⁶⁴, ora si potrebbe intravedere un parallelo

principi costituzionali, il cui disegno di fondo, per così dire, a maglia larga, può consentire diverse linee di sviluppo”, così P.A. Capotosti, *Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 140. Pone altresì l'accento sulle prassi, dalle quali è possibile ricavare significative indicazioni sugli equilibri endogovernativi e sui loro mutamenti più rilevanti, con particolare riferimento alla crescita del ruolo del Presidente del Consiglio, N. Lupo, *Gli atti normativi del governo*, cit., p. 537.

¹⁶¹ Principio che comporta, come è noto, una prevalenza della natura collegiale del Governo, lo sottolinea L. Paladin, (voce) *Governo (italiano)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. XIX, p. 706, laddove afferma che “la parte essenziale dello sforzo del Presidente deve tendere [...] a far prevalere il principio collegiale: giuridicamente è questa la via per conservare, in ultima analisi, un significato all'art. 95 comma 1, Cost.”. La riaffermazione del principio del Presidente del Consiglio come *primus inter pares* si ritrova anche, in tempi più recenti, in Corte cost., sent. n. 262/2009 (sulla legge n. 124/2008, il c.d. *lodo Alfano*) su cui però v. criticamente, E. Catelani, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017, p. 293 ss. Sulle origini di questa formula cfr. V. Capperucci, *Tra monocraticità e collegialità. Il ruolo del presidente del consiglio nel dibattito costituente italiano (1943-1948)*, in *Ventesimo secolo*, 2018, p. 43, spec. p. 56 ss. In epoca precedente alla fase costituente v. anche le riflessioni di V. Crisafulli, *Intorno ai provvedimenti emessi dal Capo del Governo sulle divergenze tra ministri e alla loro impugnabilità innanzi al Consiglio di Stato*, in *Stato e diritto*, I, 1940, p. 232 ss.

¹⁶² Efficacemente è stato sottolineato che la riforma attuata con il d.lgs. n. 303/1999 “rivisita e razionalizza la Presidenza quale autentica ‘cabina di regia’ della politica governativa, secondo un modello che, al pari di molte altre esperienze europee, è costruita intorno alla figura del Presidente del Consiglio e alla funzione centrale che assume nell'assicurare tanto l'unitarietà dell'azione della compagine governativa (anche attraverso il collegamento funzionale con le altre amministrazioni), quanto i rapporti con le istituzioni europee e con il sistema delle autonomie territoriali, promuovendo la necessaria collaborazione tra i diversi livelli di governo”, C. Colapietro, *Governo*, in S. Mangiameli (a cura di), *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, IlSole24Ore, 2008, p. 896.

¹⁶³ Sulla correlazione fra rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e potenziamento del ricorso al d.P.C.M. si sofferma anche M. Rubechi, *I decreti del Presidente*, cit., p. 188 ss.

¹⁶⁴ Fenomeno inteso non solo come mero incremento numerico degli atti governativi (prevalentemente decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti) rispetto alla legge ma come vera e propria “alterazione degli equilibri istituzionali” alimentata dalla tendenza del Governo a sottrarsi ai limiti formali e procedurali previsti per la produzione normativa e a “disporre a piacimento del sistema delle fonti” in base alle esigenze e agli obiettivi sostanziali che ritiene di dover raggiungere, così M. Cartabia, *Il Governo “Signore” delle fonti?*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pp. XI e XIII.

spostamento dall'organo collegiale (il Consiglio dei ministri) alle sue articolazioni monocratiche e, in particolare, al Presidente del Consiglio¹⁶⁵. Considerare il d.P.C.M. come semplice atto monocratico, in sostanza, porta ad affermare che il Presidente del Consiglio ha assunto progressivamente compiti riguardanti la concreta amministrazione di interessi generali e non la semplice direzione dell'attività di governo o la mediazione tra ministri, con l'effetto, più o meno evidente nel corso degli anni, di una marcata esposizione dell'organo monocratico su quello collegiale.

Una tale interpretazione del fenomeno ha indotto in più occasioni a parlare di *presidenzializzazione* del Governo¹⁶⁶ che si manifesterebbe non tanto nella forza e nella capacità del Presidente del Consiglio di garantire l'unità di indirizzo politico del Governo, che rappresenta la sua funzione tipica, quanto nell'esercizio di funzioni proprie e di natura politica, nell'assunzione di decisioni di rilievo esterno che travalicano i confini tradizionalmente riconducibili al vertice dell'esecutivo. Tutto ciò si dedurrebbe proprio dalla prassi sull'uso dei d.P.C.M. che è uscita dalla tipica orbita governativa per estendersi ai rapporti con le regioni e gli enti locali, ad esempio in materia di coordinamento finanziario, per poi passare ad ambiti che coinvolgono direttamente i cittadini come ad esempio in materia di livelli essenziali di assistenza, di sicurezza, di tutela della salute.

In altri termini, se si considerasse il d.P.C.M. come mero atto monocratico, il rafforzamento della posizione dell'organo di vertice del Governo sembrerebbe muoversi di pari passo con

¹⁶⁵ Quest'ultimo fenomeno, naturalmente, è riferibile solo le fonti secondarie, stante il *numerus clausus* delle fonti primarie tra le quali, come è noto, non vi sono atti che non siano deliberati dall'intero Consiglio dei ministri, cfr. per tutti: V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 126.

¹⁶⁶ M. Losana, *L'attività esecutiva del Governo*, cit., p. 25. Secondo alcuni autori il fenomeno della "presidenzializzazione" è stato favorito anche dal processo di integrazione europea in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri è chiamato a rappresentare e coordinare, nell'ambito dell'Unione europea, le linee di azione espresse dal Governo, collocandosi in una posizione di sostanziale sovraordinazione rispetto ai suoi ministri, lo evidenzia N. Lupo, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 58. Sono state individuate varie fasi nel processo di rafforzamento del ruolo del Premier all'interno del Governo con un'affermazione del fenomeno che ha riguardato proprio gli anni più recenti, cfr. R. Cherchi, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del governo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 136 ss., in part. p. 146 ss. Si concentra, in particolare, sulla ipertrofica dilatazione dell'apparato della Presidenza e l'incremento di funzioni M. Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 61 ss. ma cfr. anche, attorno alla stessa problematica, le considerazioni di E. Catelani, *Politica e tecnica: presupposti inscindibili del buon governo*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 130 ss. La tendenza alla presidenzializzazione degli esecutivi, peraltro, è riscontrabile diffusamente a livello comparatistico (cfr. ampiamente A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007), favorita il più delle volte da fattori extraistituzionali, come emerge molto chiaramente in S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 525 ss.

un utilizzo sempre più diffuso del suo più tipico strumento giuridico di intervento, in ambiti sempre più ampi e diversificati¹⁶⁷. E questo rappresenterebbe la manifestazione esterna di una trasformazione evolutiva che ha interessato il rapporto non solo tra Parlamento e Governo ma tra il Governo e il suo vertice o, se vogliamo, una “plastica rappresentazione dei rapporti di forza endogovernativi”¹⁶⁸.

Il presente studio, tuttavia, restituisce un quadro eterogeneo e articolato dei procedimenti di formazione dei d.P.C.M. regolamentari e dimostra come tali atti non abbiano sempre natura monocratica, come si sarebbe portati a pensare considerando il *nomen iuris*. In molti casi, l’adozione del d.P.C.M. è il risultato di una volontà complessa nella quale convergono soggetti diversi rispetto al Presidente del Consiglio, in cui si alternano o si presentano congiuntamente iniziative tramite intese o concerti, rilascio di pareri da parte di soggetti diversi tra loro, interni ed esterni al Governo, e in cui si inserisce sovente la deliberazione dell’intero Consiglio dei ministri. Questo consente di affermare che la diffusione di questa tipologia di d.P.C.M. non sempre e non necessariamente corrisponde ad un rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio. Quest’ultimo, infatti, in molti casi interviene solo nella fase conclusiva del procedimento, quando il contenuto dell’atto è già sostanzialmente definito.

D’altro canto, se da un lato la prassi di adozione dei d.P.C.M. rivela una natura non sempre e non propriamente monocratica della fonte, non è possibile neppure classificare sempre questo atto come collegiale, sia perché la deliberazione del Consiglio dei ministri è frequente ma non sempre presente, sia perché il coinvolgimento di altri soggetti avviene attraverso forme di raccordo che non hanno natura collegiale ma che, al contrario, sembrano mostrare proprio una crisi della collegialità. Il mutevole articolarsi di iniziativa, intese, accordi e pareri portano ad un coinvolgimento bilaterale o plurilaterale di attori di volta in volta differenti (Ministri, Comitati interministeriali ma anche enti territoriali,

¹⁶⁷ Cfr. le analoghe considerazioni di M. Della Morte, *Sistema delle fonti e peso dell’esecutivo*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 134 ss. il qualche evidenza che è proprio il diverso peso assunto dall’esecutivo a contribuire al progressivo sfaldamento del sistema delle fonti e non il contrario.

¹⁶⁸ D. Piccione, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 6. Su questa linea si collocano le preoccupazioni di chi vede il rischio che attraverso un uso, talora ritenuto “patologico”, di determinate fonti si compromettano gli equilibri sottesi al modello costituzionale espresso dalla forma di governo o di Stato. Così E. Cheli, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2010. Non manca chi ritiene che il significativo incremento dei d.P.C.M. e la rilevanza degli spazi a essi attribuiti sono causa ma al contempo anche effetto di un rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio negli equilibri di potere interni al Governo, così 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*, cit., p. 24 ss.

Commissioni parlamentari, agenzie, ecc.) all'interno di geometrie variabili che certamente sono sintomo di condivisione, convergenza di volontà, cooperazione ma non già di collegialità.

In sintesi, siamo di fronte ad un atto che assume la veste formale di decreto del Presidente del Consiglio ma che, nella sostanza, solo in alcuni casi manifesta la semplice volontà dell'organo monocratico emanante, mentre in molti altri casi rivela una volontà complessa di diversi soggetti, monocratici o collegiali, interni o esterni al Governo, che a vario titolo e secondo differenti forme e modalità partecipano al procedimento di formazione.

5. La problematica collocazione gerarchica dei d.P.C.M. regolamentari.

Le riflessioni sinora svolte sollecitano un'ulteriore questione riguardante un eventuale rapporto gerarchico tra d.P.C.M. ed altre fonti di natura regolamentare, in particolare quelle che si presentano sotto forma di d.P.R. o di d.m. Un tema che non potrebbe essere affrontato adeguatamente se si considerasse il d.P.C.M. quale atto meramente monocratico ed espressione della sola volontà del Presidente del Consiglio. Al contrario, proprio il complesso e articolato quadro procedimentale precedentemente descritto rivela tutta la problematicità di individuare la reale natura di ciascuna tipologia di d.P.C.M. e un qualche rapporto gerarchico rispetto ad altre fonti governative.

L'art. 17, c. 3, legge n. 400/1988 prevede espressamente che i regolamenti ministeriali ed interministeriali non possano dettare norme contrarie ai regolamenti emanati dal Governo e che, come noto, assumono di regola la forma del d.P.R. Da ciò si deduce una superiorità gerarchica di questi ultimi sugli altri regolamenti dell'esecutivo¹⁶⁹, anche in ragione del fatto che la decisione collegiale del Governo conferisce maggior forza alla fonte; pertanto, i singoli ministri possono adottare decreti a carattere regolamentare solo nella misura in cui non entrano in contrasto con i d.P.R. Si delinea, in tal modo, una differenziazione tra le fonti basata sulla posizione costituzionale dell'organo che le pone in essere.

La legge n. 400/1988, nell'estendere ai decreti ministeriali gli stessi vincoli procedurali cui sono sottoposti i regolamenti governativi, ne prevede anche uno ulteriore che consiste nella previa comunicazione del testo al Presidente del Consiglio. Si tratta di una previsione volta a tutelare, evidentemente, la funzione di direzione unitaria dell'indirizzo politico che l'art.

¹⁶⁹ In tal senso A. Cerri, *Regolamenti*, cit., p. 9.

95 Cost. riconosce al Presidente del Consiglio. In sostanza, il Presidente del Consiglio esercita un'attività di controllo sui decreti ministeriali che rafforza il modello disegnato dalla legge n. 400/1988 e che rappresenta un elemento coerente con la loro subordinazione gerarchica rispetto ai regolamenti governativi.

Tali considerazioni potrebbero indurre a ritenere che i regolamenti ministeriali si collocano in una posizione di subordinazione gerarchica anche rispetto ai d.P.C.M. in ragione del ruolo di direzione e coordinamento che il Presidente del Consiglio assume nei confronti dei ministri. Ma tale conclusione non può essere generalizzata. Considerando, infatti, che esiste una delimitazione di competenze tra il Presidente del Consiglio e i ministri, sarebbe più opportuno ricorrere al criterio della competenza anziché quello gerarchico. Tuttavia, tale approccio risulta valido solo quando i d.P.C.M. sono effettivamente espressione di volontà del solo Presidente del Consiglio. Quando, invece, si tratta di d.P.C.M. assunti previa deliberazione del Consiglio dei ministri occorre necessariamente mutare prospettiva. In questo caso, infatti, se la *ratio* della superiorità gerarchica del d.P.R. rispetto ai decreti ministeriali sta nel fatto che i primi sono espressione di volontà dell'intero Governo, lo stesso potrebbe dirsi anche dei d.P.C.M. che recano una deliberazione del Consiglio dei ministri. Pertanto, un d.P.C.M. approvato previa deliberazione del Consiglio dei ministri potrebbe, in analogia con i d.P.R., considerarsi gerarchicamente superiore rispetto ad un decreto ministeriale.

Con riferimento al rapporto tra d.P.C.M. e d.P.R. la questione diviene ancora più complessa. Come è stato ricordato più volte, la legge n. 400/1988 non contiene una esplicita disciplina dei d.P.C.M. di natura regolamentare e tale circostanza aveva indotto ad assimilare tale fonte ai regolamenti ministeriali¹⁷⁰. Tale parallelismo potrebbe portare a ritenere che anche i regolamenti approvati con d.P.C.M., in analogia con i decreti ministeriali, possano ritenersi subordinati ai regolamenti approvati con d.P.R.¹⁷¹. Tale analogia, però, non può essere sostenuta nella generalità dei casi e solleva dubbi¹⁷² soprattutto quando si considera, ancora una volta, che i d.P.C.M. possono essere espressione di volontà anche dell'intero

¹⁷⁰ A. Pizzorusso, *La nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla Legge n. 400/1988*, cit., p. 274.

¹⁷¹ Propende per la subordinazione dei regolamenti del Presidente del Consiglio ai regolamenti governativi in ragione della posizione di primazia che la legge n. 400 del 1988 ha assegnato al Consiglio dei ministri, A. Morrone, *Fonti normative*, cit., p. 233, il quale tuttavia riconosce come eccezione la sovraordinazione gerarchica dei d.P.C.M. rispetto ai decreti ministeriali e interministeriali in virtù della posizione di "vertice" politico e costituzionale del Presidente del Consiglio nei confronti dei singoli ministri.

¹⁷² L. Carlassare, P. Veronesi, *Regolamento (diritto costituzionale)*, cit., p. 952; O. Roselli, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 55.

Consiglio dei ministri. Proprio l'analisi sul procedimento di formazione del d.P.C.M. impone, dunque, la rilettura di un eventuale rapporto gerarchico tra questa tipologia di regolamenti rispetto ai regolamenti del Governo approvati tramite d.P.R.

In sostanza, considerando che non esiste *un* solo d.P.C.M., ma tanti quanti sono i diversi procedimenti di formazione dell'atto, non è possibile condurre un discorso unitario. In particolare, quelli adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri non possono essere equiparati ad un atto puramente monocratico di competenza del solo Presidente del Consiglio. La volontà che il d.P.C.M. esprime è il risultato dell'intero organo collegiale, a cui spesso si aggiungono pareri, intese e altre forme di coordinamento con altri soggetti. Pertanto, risolvere il problema del rapporto gerarchico tra d.P.R. e d.P.C.M. ragionando sul rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri rischia di diventare fuorviante.

Quando, invece, il d.P.C.M. è manifestazione della sola volontà del Presidente del Consiglio è possibile ricostruire un qualche rapporto rispetto ai regolamenti governativi ricorrendo al principio di competenza. In questi termini, al Presidente del Consiglio dei ministri spetta un potere regolamentare compatibile con le proprie funzioni di direzione e responsabilità della politica generale del Governo, di perseguimento della relativa unità di indirizzo politico e amministrativo, di promozione e coordinamento dell'attività dei ministri, che gli conferisce l'art. 95 Cost. e che il d.lgs. n. 303/1999 specifica all'art. 2, c. 2. Al Consiglio dei ministri, invece, spetta un potere normativo in tutti gli altri ambiti¹⁷³. Naturalmente la linea di confine tra le competenze dei due organi non può essere sempre individuata in maniera rigida ed astratta. I d.P.C.M., pur avendo inizialmente assolto la funzione di fonte regolatrice dell'organizzazione della Presidenza, hanno ben presto esteso i propri campi di intervento in ambiti molto diversi tra loro¹⁷⁴.

¹⁷³ O. Roselli, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 56, il quale precisa che «al Presidente del Consiglio dovrebbe competere un potere normativo espresso prevalentemente attraverso la determinazione di principi, al fine di consentire che l'azione di governo, sul versante normativo, sia il prodotto dei due poteri regolamentari concorrenti». Sulla stessa linea cfr., più recentemente, M. Rubechi, *I decreti del Presidente*, cit., p. 194 ss.

¹⁷⁴ Sotto questo punto di vista, i d.P.C.M. tendono a divenire fonti di carattere residuale cui assegnare la competenza a regolare ambiti non riservati ai decreti del Presidente della Repubblica o ai decreti interministeriali, sicché hanno lentamente assunto le vesti di “decreti ministeriali *sui generis*, in certa misura imitandone anche la non commendevole missione di costituire un'arma nei rapporti con i poteri regolamentari delle autonomie territoriali e, al fine, una notevole scorciatoia per concorrere allo stravolgimento del riparto di competenze amministrative delineato dall'art. 118 Cost.”, D. Piccione, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 7. È invece sfumato nel tempo un possibile fondamento teorico dell'adozione dei d.P.C.M. con l'obiettivo di elegerli a concreti ed efficaci strumenti idonei a “condurre un'azione di governo guidata in modo unitario e coordinato” (l'espressione è di A. Sandulli, *Il problema della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Dir. e soc.*, 1980, p. 624).

In conclusione, il problema dell'eventuale rapporto gerarchico tra regolamenti del Presidente del Consiglio, regolamenti governativi e regolamenti ministeriali non può che essere risolto volta per volta attraverso un'analisi che tenga conto del contenuto dell'atto, dell'ambito di competenza che l'emanante sta esercitando ma soprattutto del procedimento di formazione e degli organi di cui il d.P.C.M. esprime la volontà.

6. La particolare natura dei d.P.C.M. della fase pandemica.

L'analisi sinora svolta ha riguardato essenzialmente i periodi *ordinari* mentre, come si ricordava sin dal primo paragrafo, i d.P.C.M. hanno assunto estrema notorietà durante un periodo straordinario e di emergenza quale quello pandemico. In tale situazione, la necessità di intervenire con urgenza, attraverso misure immediate, rapide ed efficaci, talora anche molto incisive e in deroga alla legislazione vigente, ha reso ancora più rilevante non solo la complessa problematica del rapporto tra principio collegiale e monocratico ma anche del sistema di limiti e di garanzie nei confronti dei poteri del Presidente del Consiglio.

Nonostante i d.P.C.M. adottati durante l'emergenza da Covid-19 non rientrino nella categoria di quelli regolamentari, oggetto principale del presente studio, una riflessione sul loro utilizzo rappresenta un utile campo di indagine per verificare, anche in ottica comparativa, le riflessioni svolte sinora in merito alla natura giuridica del d.P.C.M, soprattutto in relazione alla possibile divergenza tra forma e natura dell'atto e riguardo al ruolo svolto dal Presidente del Consiglio in una situazione di emergenza, anche nel quadro di una inedita ripartizione di competenze tra i diversi livelli di governo statale, regionale e locale disegnata dai decreti-legge dell'emergenza¹⁷⁵.

Come è stato altrove evidenziato, nel periodo pandemico le torsioni sul sistema delle fonti

¹⁷⁵ Così riassume recentemente M. Francaviglia, *La gestione normativa dell'emergenza Covid-19. Linee ricostruttive alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2022, p. 116. Il ruolo svolto dal Presidente del Consiglio è stato reso notevolmente più complesso anche dai difetti di funzionamento dei moduli di coordinamento tra i diversi livelli di governo che hanno senza dubbio rappresentato "la più evidente carenza nelle modalità di gestione della crisi [...] pur in presenza di adeguate disposizioni normative di riferimento", F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2020, p. 334. Talora l'ansia, avvertita da tutti i soggetti istituzionali di qualunque livello, di dimostrare il proprio impegno sul campo, ha determinato sovrapposizioni e incertezze: un «profluvio di provvedimenti [...] che spesso ripetevano il contenuto di provvedimenti già precedentemente assunti dagli enti di livello superiore», così A. Morelli, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, p. 749.

si sono mosse di pari passo con la torsione dei ruoli istituzionali¹⁷⁶. Mai prima di allora i d.P.C.M. avevano avuto un così rilevante impatto sulla sfera dei diritti costituzionalmente tutelati e questo ha imposto al costituzionalista un *supplemento d'anima* e di riflessione¹⁷⁷ al fine di inquadrare il tema all'interno delle categorie dommatiche delle scienze giuspubblicistiche.

Per le stesse ragioni illustrate all'inizio di questo lavoro, è opportuno innanzitutto partire dal procedimento di formazione dell'atto. Il primo schema di gestione dell'emergenza pandemica è quello fissato, come è noto, nel decreto-legge n. 6/2020. Esso demandava al d.P.C.M. l'introduzione delle misure idonee e necessarie a contenere la diffusione del virus, anche attraverso limitazioni alla libertà di circolazione dei cittadini. Questo primo atto di rango primario tipizzava solo parzialmente gli interventi destinati alla disciplina del d.P.C.M. in maniera esemplificativa e non tassativa (art. 1), poiché consentiva poi di adottare «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza» (art. 2), senza specificarne i contorni o la portata¹⁷⁸. Il procedimento di formazione prevedeva che il d.P.C.M. dovesse essere predisposto su iniziativa del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, della difesa, dell'economia e finanze ed eventuali altri ministri competenti per materia. Era prevista anche una minima forma di coordinamento con i livelli di governo substatali poiché dovevano essere sentiti, inizialmente, i Presidenti delle regioni competenti nel caso in cui il decreto avesse riguardato esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni oppure il Presidente della Conferenza di Presidenti di regioni nel caso in cui il decreto avesse riguardato l'intero territorio nazionale (art. 3).

Risulta abbastanza evidente come in questa prima fase il d.P.C.M. assumesse natura tendenzialmente monocratica con un ruolo decisamente centrale del Presidente del Consiglio nella determinazione del contenuto dell'atto, dal momento che non era prevista alcuna forma di intesa o di accordo così come nessuna valutazione collegiale in seno al Consiglio dei ministri¹⁷⁹. Lo spazio di discrezionalità attribuito al Presidente era, di conseguenza, molto ampio e aveva sollevato non poche perplessità. Anche per questa

¹⁷⁶ A. Ruggeri, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consultaonline.it*, n. 3/2020, p. 687 ss. Sui riflessi in termini di ipertrofia normativa e intellegibilità dei provvedimenti e, più in generale, sugli effetti in termini di qualità della legislazione v. L. Di Majo, *La tecnica normativa nel contesto della crisi epidemiologica da Covid-19*, in *Dirittiregionali.it*, n. 2/2020, p. 141 ss.

¹⁷⁷ In questi termini si esprime L. Castelli, *Tra «disporre» e «provvedere». I d.P.C.M. pandemici al test di normatività*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 45.

¹⁷⁸ M. Rubechi, *I decreti del Presidente*, cit., p. 117.

¹⁷⁹ E. Longo e M. Malvacini, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, p. 212 ss.

ragione si passò ad un secondo modello introdotto con il decreto-legge n. 19/2020, successivamente rivisto e reso stabile con il decreto-legge n. 33/2020. Una delle novità più importanti riguardava la tipizzazione delle misure restrittive delle libertà individuali che potevano essere previste, a seconda della situazione epidemiologica, tramite successivi d.P.C.M. Questi ultimi non potevano più introdurre nuove misure restrittive ma solo *attivare* o *disattivare* quelle previste nella fonte primaria.

Anche dal punto di vista del procedimento di formazione venivano introdotte alcune importanti novità. La prima riguardava il potere di iniziativa che veniva esteso ai Presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui il d.P.C.M. avesse riguardato esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, oppure al Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui avesse riguardato l'intero territorio nazionale. In questo caso dovevano comunque essere sentiti il Ministro della salute e gli altri ministri già previsti nel precedente decreto-legge n. 19/2020 (art. 2, c. 1). Inoltre, veniva introdotto un ulteriore strumento tendente a ridurre la discrezionalità politica della decisione attraverso il Comitato tecnico-scientifico¹⁸⁰ che doveva essere sentito «di norma» al fine di monitorare l'andamento epidemiologico e di valutare l'adeguatezza e la proporzionalità delle misure adottate.

Il nuovo modello previsto dal decreto-legge n. 19/2020, infine, introduceva esplicitamente un regime di pubblicità con l'obbligo di pubblicazione del testo del d.P.C.M. in Gazzetta Ufficiale oltre ad alcune forme di raccordo con il Parlamento. Era previsto, infatti, che il testo dovesse essere trasmesso alle Camere il giorno successivo alla pubblicazione e che, con cadenza quindicinale, il Presidente del Consiglio – o un Ministro delegato – dovesse riferire sulle misure adottate. In sede di conversione del decreto-legge è stato introdotto l'obbligo, a carico del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro da lui delegato, di illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei d.P.C.M. «al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati» (art. 2, c. 2), salvo ragioni di urgenza, che avrebbero comunque comportato un intervento successivo. In questo modo si è inteso rafforzare le forme di coinvolgimento e di interlocuzione con il Parlamento nella scelta delle misure restrittive delle libertà individuali.

Il secondo modello di gestione della pandemia, dunque, si poneva l'obiettivo di ridurre l'eccessiva discrezionalità del Presidente del Consiglio e favorire una qualche forma di

¹⁸⁰ Istituito tramite Ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020.

coinvolgimento del Parlamento¹⁸¹ e degli enti territoriali, sebbene restassero piuttosto evidenti e marcate le differenze rispetto ai procedimenti emersi nell'analisi dei d.P.C.M. di natura regolamentare (intese, concerti, preventiva deliberazione del Consiglio dei ministri). Ciò dipende, naturalmente, dalla particolare situazione di emergenza in cui questa tipologia di d.P.C.M. è stata concepita e utilizzata. Una situazione che imponeva tempi rapidi di approvazione e la necessità di intervenire tempestivamente in stretta relazione con l'evoluzione dell'emergenza pandemica. Un obiettivo che poteva essere compromesso dalla esigenza di dover addivenire a forme di coordinamento o di raccordo con altre sedi decisionali.

L'incerta natura giuridica dei d.P.C.M. utilizzati nella gestione della pandemia ha determinato non pochi dubbi e un dibattito assai ampio in dottrina che si è concentrato sia su taluni elementi formali che sostanziali. Tra le numerose ipotesi formulate¹⁸², si distingue quella che riconduce i d.P.C.M. al modello delle ordinanze di protezione civile emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri ex artt. 5 e 25 del Codice della protezione civile¹⁸³, e

¹⁸¹ Cfr. sul punto E. Griglio, *La parlamentarizzazione dei D.P.C.M. "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova*, in "Il Filangieri", Quaderno 2020, Napoli, Jovene, 2020, p. 27 ss.

¹⁸² A voler essere più analitici, molte sarebbero le posizioni emerse in dottrina, ognuna con sfumature diverse. Ad esempio, solo a volerne richiamare alcune, i d.P.C.M. della pandemia sono stati identificati come "provvedimenti attuativi di natura amministrativa generale non normativa" (A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, n. 3/2021, p. 846), atti necessitati (L. Castelli, *Una fonte anomala*, cit., p. 123), "atti di coordinamento tecnico basati sulle analisi scientifiche condotte sulla malattia" (Q. Camerlengo, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, p. 750); oppure ricondotti «al novero degli atti amministrativi generali, a contenuto normativo, e non a quello delle fonti di normazione secondaria» (G. Vesperini, *La giurisprudenza amministrativa e la pandemia*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2021, p. 294; fa riferimento agli atti amministrativi a contenuto normativo P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. 2020, p. 297). All'"atto amministrativo generale" fa riferimento A. Pertici, *Il potere politico di fronte all'emergenza: notazioni introduttive*, in *La Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 10 agosto 2020, p. 7, così come si riferisce alla categoria degli atti amministrativi (senza particolari specificazioni) R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consultaonline.it*, n. 3/2020, p. 524. Altri, invece, si concentrano sulla natura regolamentare (R. Manfredi, *La delegificazione nella disciplina dell'emergenza pandemica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, p. 234; G. D'Amico, *La libertà capovolta. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 169), specie nella misura in cui i d.P.C.M. «contengono misure che vietano comportamenti individuali e sanzionano penalmente le trasgressioni ai divieti, proprio come fanno di solito gli atti normativi» (G. Di Cosimo, *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *Iacostituzione.info*, 22 aprile 2020). Infine vi è chi non ha dubbi sulla natura normativa dell'atto nella misura in cui esso limita i diritti costituzionali con disposizioni generali ed astratte assumendo un contenuto tipico delle fonti primarie con funzione sostanzialmente legislativa (C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 176 ss.) e chi vi intravede un rango più che primario, "superprimario" in quanto i d.P.C.M. producono effetti sospensivi o derogatori nei riguardi di diritti di libertà (A. Ruggeri, *Le trasformazioni istituzionali nel tempo dell'emergenza*, in *Consultaonline.it*, n. 1/2021, p. 245).

¹⁸³ In tal senso, tra molti, M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 123; S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 537 ss.; G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 388; M. Cavino, *Appunti sui limiti*

quella che invece li colloca tra i provvedimenti attuativi dei vari decreti-legge che si sono succeduti per fronteggiare l'emergenza pandemica a partire da febbraio 2020¹⁸⁴. A tal riguardo, i d.P.C.M. dell'emergenza, contrariamente a quanto previsto dall'art. 25 del Codice della protezione civile, non indicavano le norme di legge derogate e non erano adottate dal Capo di Dipartimento della Protezione Civile ma direttamente dal Presidente del Consiglio. In sostanza quest'ultimo non sembra aver esercitato attribuzioni riconducibili all'art. 5 del Codice e ciò si deduce soprattutto dal dato testuale riscontrabile nel preambolo di ciascun d.P.C.M. che richiama la deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, dichiarativa dello stato di emergenza, e i vari decreti-legge che si sono succeduti a partire dal n. 6/2020. In sostanza, si può convenire che «i d.p.c.m. emanati in occasione della crisi pandemica si sono nettamente distaccati dallo schema delle ordinanze di protezione civile»¹⁸⁵.

Si tratta di una impostazione che ha trovato riscontro anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 198/2021, laddove si chiarisce che i d.P.C.M. dell'emergenza attuativi del decreto-legge n. 19/2020 «si distaccano concettualmente dal modello delle ordinanze contingibili e urgenti, che viceversa rappresentano il paradigma delle *ordinanze necessitate* (a contenuto libero) seguito dal codice della protezione civile»¹⁸⁶. Malgrado il punto di

territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia), in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 452; E.C. Raffiotta, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2021, p. 14 ss.; M. Cosulich, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato meno Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, p. 571.

¹⁸⁴ Sulla natura attuativa si concentra A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost.*, n. 198 del 2021, in *giurcost.org*, 26 ottobre 2021, p. 846 ss., ma v. anche Id., *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica*, cit., p. 846. Cfr. altresì R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consultaonline.it*, n. 3/2020, p. 519, il quale, dopo aver richiamato le due «catene normative» – quella che parte dal Codice della protezione civile e quella che trova fondamento nei decreti-legge dell'emergenza – riconduce alla seconda la maggior parte della normativa emergenziale e, in particolare, quella contenuta nei vari d.P.C.M.

¹⁸⁵ Cfr. sempre A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica*, cit., p. 846 ss.

¹⁸⁶ La Corte riprende quanto ebbe a sostenere con la sentenza n. 4/1977 distinguendo gli *atti necessitati* dalle *ordinanze necessitate*, «i primi, come le seconde, fondantisi sulla urgente necessità; ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni», così sintetizza M. Cavino, *La natura dei D.P.C.M. adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, p. 83. Si tratta di una impostazione che ha solide radici in dottrina. Precisava al riguardo M.S. Giannini che le funzioni relative all'emanazione di atti necessitati hanno carattere «normale e ordinario» mentre quelle relative all'emanazione di ordinanze hanno carattere «eccezionale e straordinario». I primi, infatti, sono strumento che «l'ordinamento attribuisce alle autorità per provvedere a situazioni eccezionali in senso temporale, cioè di rara verifica; le seconde provvedono a situazioni eccezionali in senso giuridico, cioè che richiedono delle deroghe alle norme vigenti [...] in quanto queste non offrono possibilità di provvedere. I primi contemplano fattispecie, seppure rare, sempre però ordinate nel sistema legislativo e quindi ordinarie; le seconde, fattispecie non previste né prevedibili, quindi straordinarie» (Id., *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Raccolta completa della giurisprudenza della cassazione civile*, fasc. XXVII, Milano, Giuffrè, 1948, p. 391).

intersezione rappresentato dalla dichiarazione dello stato di emergenza, le misure attuative del d.l. n. 19/2020 non coincidono, infatti, con le ordinanze di protezione civile, l'emanazione delle quali compete pure al Presidente del Consiglio dei ministri, a norma degli artt. 5 e 25 del d.lgs. n. 1/2018. Lo stesso d.P.C.M. 10 aprile 2020, applicabile nel caso di specie, pur richiamando nella premessa la dichiarazione dello stato di emergenza, fin dal titolo definisce le proprie disposizioni 'attuative' del d.l. n. 19 del 2020, e non del codice della protezione civile»¹⁸⁷. In tutti i casi, «l'alternatività dei modelli di regolazione non solleva tuttavia un problema di legittimità costituzionale»¹⁸⁸.

Anche la giurisprudenza amministrativa si è in più occasioni confrontata con la natura dei d.P.C.M. dell'emergenza Covid, sebbene con esiti non sempre convergenti. In sintesi è utile ricordare la posizione del T.A.R. catanzarese che aveva affermato che il d.P.C.M. «non è un atto a carattere normativo, bensì un atto amministrativo generale» e che pertanto esso «non può essere oggetto di disapplicazione da parte del giudice amministrativo, essendo piuttosto onere del soggetto interessato promuovere tempestivamente l'azione di annullamento»¹⁸⁹. Posizione presto superata da altre successive pronunce¹⁹⁰ che, in particolare, hanno disapplicato alcune disposizioni contenute nei d.P.C.M. dell'emergenza al fine di annullare i provvedimenti sanzionatori derivanti dalla violazione dei divieti imposti durante la pandemia.

Ci si riferisce, ad esempio, alla sentenza del Tribunale di Pisa n. 419/2021 relativa all'annullamento di una sanzione amministrativa per la violazione delle prescrizioni contenute nel d.P.C.M. 8 marzo 2020 che vietava, tra l'altro, ogni spostamento delle persone fisiche salvo che per comprovate esigenze lavorative, motivi di salute o situazioni di necessità. Si legge nella sentenza che a causa della epidemia da COVID-19, sono state

¹⁸⁷ Corte cost., sent. cit., p.to 8.1 *cons. in dir.*

¹⁸⁸ Corte cost., sent. cit., p.to 8.1.1 *cons. in dir.*, laddove si chiarisce, richiamando alcuni passaggi della sent. n. 37/2002, che nel riconoscere la competenza legislativa esclusiva dello Stato nel contenimento della pandemia giacché attinente alla «profilassi internazionale» ex art. 117, c. 2, lett. q), Cost., «il modello tradizionale di gestione delle emergenze affidato alle ordinanze contingibili e urgenti, culminato nell'emanazione del codice della protezione civile, «se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile», essendo «ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima», come appunto accaduto «a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire».

¹⁸⁹ Corte cost., sent. n. 841/2020. Anche la Corte costituzionale, in tempi precedenti all'emergenza pandemica, aveva qualificato come atto amministrativo a carattere generale il d.P.C.M. con cui, fino al 2012, veniva dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992 (sent. n. 83/2010, p.to 2.4 *cons. in dir.*).

¹⁹⁰ Cfr., ad es., T.A.R. Puglia, Bari, sent. n. 733/2020.

emanate disposizioni che hanno comportato la compressione di alcune libertà garantite dalla Carta costituzionale, libertà che concernono i diritti fondamentali dell'uomo e costituiscono il *nucleo duro* della Costituzione stessa. In questa prospettiva, il giudice amministrativo ha sottolineato che la compressione di alcuni diritti fondamentali dell'individuo a favore del diritto alla salute è avvenuta attraverso atti aventi natura amministrativa e non normativa (deliberazioni del Consiglio dei ministri e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri)¹⁹¹. Inoltre, nella Carta costituzionale non sarebbe riscontrabile alcuna disposizione che conferisce poteri particolari al Governo, tranne il caso in cui venga deliberato dalle Camere lo stato di guerra (art. 78 Cost.). Pertanto, non rientrerebbe tra i poteri del Consiglio dei ministri quello di dichiarare lo stato di emergenza sanitaria.

Nella stessa sentenza si contesta il fatto che è stato delegato al Presidente del Consiglio dei ministri un potere troppo ampio e senza indicazione di alcun limite, neppure temporale, nell'attuare misure restrittive con conseguente compressione di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, quali la libertà di movimento e di riunione (artt. 16 e 17 Cost.), il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, anche in forma associata (art. 19 Cost.), il diritto alla scuola (art. 34 Cost.), il diritto alla libertà di impresa (art. 41 Cost.), e tutto ciò non con legge ordinaria, ma con un decreto del Presidente del Consiglio¹⁹². Dalla illegittimità e invalidità del d.P.C.M. il giudice amministrativo fa derivare la sua disapplicazione.

A conclusioni analoghe e con argomentazioni molti simili giunge il Tribunale di Frosinone. Con la sentenza n. 842/2022, confermando l'annullamento di un verbale elevato per violazione delle restrizioni contenute nel d.P.C.M. 9 marzo 2020¹⁹³, il Tribunale ha ritenuto che la deliberazione dichiarativa dello stato di emergenza adottata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 debba essere considerata illegittima in quanto emanata in

¹⁹¹ Ci si riferisce, in particolare, alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 31-1-2020 dichiarativa dello stato di emergenza sanitaria, emessa in forza del d.lgs. n. 1/2018, la quale non sarebbe legittima, secondo il giudice amministrativo, poiché non riguarderebbe nessuna delle tipologie di emergenza previste da tale decreto legislativo. In altre parole, le disposizioni del Codice di protezione civile non avrebbero nulla a che vedere con le situazioni di rischio sanitario quale è quello derivante dal Covid-19.

¹⁹² L'illegittimità deriverebbe, in particolare, dalla: a) mancanza di fissazione di un effettivo termine di efficacia; b) elencazione meramente esemplificativa delle misure di gestione dell'emergenza adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri; c) omessa disciplina dei relativi poteri. Infine, altro aspetto che emerge dall'esame dei d.P.C.M. sarebbe un ricorrente difetto di motivazione, ai sensi dell'art. 3, legge n. 241/1990.

¹⁹³ Tale d.P.C.M. estendeva all'intero territorio nazionale le prescrizioni di cui al d.P.C.M. 8-3-2020 che aveva vietato, tra l'altro, ogni spostamento delle persone fisiche salvo che per comprovate esigenze lavorative, motivi di salute o situazioni di necessità.

assenza dei presupposti legislativi poiché non sarebbe rinvenibile alcuna fonte avente forza di legge, ordinaria o costituzionale, che attribuisca al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario. Da qui l'illegittimità, a parere del Tribunale di Frosinone, di tutti i successivi provvedimenti emessi per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Trattandosi di atti amministrativi e non legislativi, precisano sempre i giudici di Frosinone, una volta accertata la illegittimità dei d.P.C.M. il giudice deve procedere alla loro disapplicazione.

A fronte di tali prese di posizione occorre tuttavia considerare un importante parere del Consiglio di Stato¹⁹⁴ il quale ricostruisce il sistema delineato dai decreti-legge dell'emergenza osservando che «il governo ha impostato correttamente la sequenza logico-giuridica degli *atti-fonte* preordinati a fronteggiare la pandemia» introducendo, da un lato, norme primarie attraverso la decretazione d'urgenza e dall'altro, sulla base delle fonti primarie, «un potere normativo di livello secondario e di provvedimento generale, modellato sull'esempio delle ordinanze emergenziali di protezione civile sotto il profilo della temporaneità, della eccezionalità e del presupposto dello stato di emergenza»¹⁹⁵. Pertanto, il Consiglio di Stato ha confermato che si tratta di un modello simile ma alternativo a quello di protezione civile di cui al d.lgs. n. 1/ 2018. Sulla base di tale premessa, i d.P.C.M. possono essere considerati «atti attuativi a contenuto generale di rango secondario, *ad tempus*, con causa rinvenibile nello stato emergenziale creatosi a seguito della pandemia [...] equivalenti nella sostanza alle ordinanze contingibili e urgenti», la cui competenza è stata assegnata al Presidente del Consiglio in funzione di «un'elevazione del livello di responsabilità amministrativa compiuta dalla normazione del 2020»¹⁹⁶.

L'intervento del giudice amministrativo sulla legittimità dei d.P.C.M. consente una ulteriore riflessione sul ruolo che essi possono rivestire nel definire i confini di intervento del Presidente del Consiglio. I giudici amministrativi, infatti, hanno messo in relazione i vincoli e i divieti imposti dal d.P.C.M. direttamente con il sistema di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione dando vita ad una sorta di controllo diffuso di legittimità delle fonti secondarie¹⁹⁷. Come è stato già ben evidenziato in occasioni analoghe, «guardando

¹⁹⁴ Cons. St., Sez. I, parere n. 850/2021, parere reso nell'ambito di un ricorso straordinario al Capo dello Stato per l'annullamento, tra gli altri, dei d.P.C.M. del 24-10-2020 e del 3-11-2020.

¹⁹⁵ Cons. St., par. cit., p.to 6.5 *cons. in dir.*

¹⁹⁶ Cons. St., par. cit., p.to 6.6 *cons. in dir.*

¹⁹⁷ Sul potenziale contatto diretto tra atti amministrativi (normativi) e norme costituzionali è stato autorevolmente evidenziato che il regolamento opera «non diversamente da una fonte primaria, in quanto effettua restrizioni o, più genericamente, modifiche di sfere di autonomia, ponendosi quale fonte diretta ed

alla prassi ed al funzionamento del processo amministrativo, non sembra certo irreali l'ipotesi in cui la violazione della Costituzione rappresenti la causa *petendi* della impugnazione di un atto; non sembra irreali che il ricorrente lamenti la diretta lesione di una norma costituzionale, sia essa una norma che tutela una situazione giuridica soggettiva sia essa una norma sulla organizzazione (quali sono le norme sul riparto di competenze)» potendosi parlare di fatto di «incostituzionalità (diretta) dell'atto amministrativo»¹⁹⁸.

Si tratta di un ruolo che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto al giudice amministrativo evidenziando, con particolare riferimento alle fonti regolamentari, che esse «rimangono soggette al controllo di legittimità del giudice comune – ordinario o amministrativo – chiamato a sindacare la conformità della norma secondaria sia alla legge sia alla Costituzione, attraverso gli strumenti – disapplicazione o annullamento – a sua disposizione»¹⁹⁹. In effetti, nell'ambito del giudizio amministrativo si determina spesso una proliferazione di momenti di contatto tra il giudice e la Costituzione, anche al di là della classica logica di legalità formale. Una proliferazione che riguarda, “da un parte, la diffusione del sindacato di costituzionalità che si concretizza nella disapplicazione provvisoria della legge in sede cautelare, nella disapplicazione officiosa dei regolamenti incostituzionali (o anticomunitari), nell'annullamento degli stessi, e dall'altra, invece, la diffusione della Costituzione attraverso la sua applicazione diretta, che si manifesta vistosamente nell'annullamento di un atto amministrativo (non normativo) direttamente lesivo di una norma costituzionale (o comunitaria)”²⁰⁰.

L'emergenza pandemica, in conclusione, ha dato vita ad una “nuova impalcatura giuridica fondata sull'art. 77 Cost., mediante la quale – attivando lo schema comune ‘legge generale

esclusiva dei nuovi doveri, diritti, interessi legittimi», C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 93.

¹⁹⁸ N. Pignatelli, *Le “interazioni” tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 164, il quale riflette sulla circostanza che “probabilmente i Costituenti sottovalutarono la possibilità di configurare la categoria della incostituzionalità dell'atto amministrativo (in sé e non connessa alla illegittimità di una norma sottesa), così che la negazione di una qualche competenza della Corte costituzionale in questo ambito ha fisicamente ‘scaricato’ il bisogno di garanzia costituzionale direttamente sui giudici amministrativi nella sede di impugnazione dell'atto, illegittimo (non per violazione di legge, non perché emanato sulla base di una norma costituzionalmente illegittima ma) perché esso stesso *contra Constitutionem*» (p. 261 ss.). In effetti la tesi dominante parte dal presupposto che “i vizi materiali di incostituzionalità di disposizioni regolamentari siano generalmente riconducibili a vizi delle leggi su cui si fonda la potestà regolamentare” (V. Onida, *Sulla «disapplicazione» dei regolamenti incostituzionali, (a proposito della libertà religiosa dei tenuti)*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1035).

¹⁹⁹ Corte cost., sent. n. 436/1997, p.to 4 *cons. in dir.*

²⁰⁰ N. Pignatelli, *Le “interazioni” tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, cit., p. 312, il quale sottolinea, altresì, come l'utilizzabilità delle norme costituzionali come parametro di legittimità sia degli atti amministrativi sia dei regolamenti abbia generato, soprattutto nelle sue prime manifestazioni, “una sorta di trauma, analogo per certi versi alla irruzione del sollevamento d'ufficio della questione di costituzionalità in seno al processo amministrativo” (ivi, 272).

– atti attuativi dell’esecutivo’ – ha predefinito al livello normativo primario, con un sufficiente livello di analisi, gli ambiti, le condizioni e i limiti del potere di disciplina emergenziale, attribuendo al vertice politico-amministrativo dell’esecutivo medesimo la competenza ad adottare decreti aventi la *duplice natura*, del regolamento – sotto il profilo della relazione attuativa, di livello secondario, rispetto alla norma di legge – e delle ordinanze *extra ordinem* contingibili e urgenti – sotto il profilo della ragione giustificatrice del potere e quanto alla modalità della eccezionalità e temporaneità²⁰¹. Seguendo questa impostazione, dunque, all’interno dei d.P.C.M. dell’emergenza convivono sia una natura regolamentare, sia una provvedimentoale²⁰².

Neppure la sentenza della Corte costituzionale n. 198/2021, precedentemente richiamata, ha aiutato a sciogliere completamente il nodo della natura dei d.P.C.M. dell’emergenza²⁰³, sebbene in alcuni passaggi argomentativi la Corte fornisca alcuni utili elementi di riflessione. Il giudizio della Corte si concentra sul secondo dei due modelli di d.P.C.M. precedentemente richiamati, ossia quello che aveva sollevato meno dubbi e perplessità in dottrina. Il primo modello, quello derivante dal decreto-legge n. 6/2020 e che era stato oggetto di numerosi rilievi critici, non è stato preso in considerazione nella pronuncia. La Corte, infatti, ha accolto il difetto di rilevanza sollevato dall’Avvocatura dello Stato poiché il fatto che stava alla base del ricorso (una sanzione per violazione del divieto di abbandonare la propria dimora) si era svolto in vigenza di un d.P.C.M. adottato dopo il decreto-legge n. 19/2020.

E in effetti è proprio la tassatività delle misure di contenimento prevista dal decreto-legge n. 19/2020 che induce la Corte ad accostare le stesse «per certi versi» agli atti amministrativi necessitati «emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto». Pertanto, non si ravvede quella delega impropria di funzione legislativa dal Parlamento al Governo. Sottolinea, infatti, la Corte che la fonte primaria oggetto del

²⁰¹ Cons. St., par. cit., p.to 6.11 *cons. in dir.* Sulla relazione tra normazione primaria e d.P.C.M. nel periodo pandemico v. ampiamente A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 568 ss.

²⁰² G. Mobilio, *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020, p. 369; su questa peculiare categoria di atti e sulle trasformazioni che essi comportano sul principio di collegialità all’interno del Governo, cfr. M.A. Gliatta, *L’uso dei d.P.C.M. nella più recente prassi dei governi di coalizione*, cit., p. 1192.

²⁰³ Ciò era abbastanza prevedibile trattandosi di un giudizio di legittimità su atti con forza di legge. Infatti vi è chi sottolinea che “il d.l. n. 19 del 2020 (e solo esso!) è stato dichiarato esente da vizi di legittimità costituzionale” e che pertanto la sentenza non costituisce una “assoluzione” sui d.P.C.M., cfr. L. Mazzaroli, *La sent. N. 198/2021 della Corte costituzionale e la pratica dell’uso dei D.P.C.M. in epoca covid-19: non si tratta di un’assoluzione, anzi*, in *Ambienteditto.it*, n. 3/2022, p. 14.

giudizio «non soltanto ha tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri, in tal modo precludendo all'autorità di Governo l'assunzione di provvedimenti *extra ordinem*, ma ha anche imposto un criterio tipico di esercizio della discrezionalità amministrativa, che è di per sé del tutto incompatibile con l'attribuzione di potestà legislativa ed è molto più coerente con la previsione di una potestà amministrativa, ancorché ad efficacia generale»²⁰⁴. In sostanza la Corte costituzionale ha riconosciuto una natura meramente attuativa e non innovativa al d.P.C.M., nonostante alcune sue caratteristiche riconducibili alla generalità e all'astrattezza.

Se la lettura della sentenza lascia propendere per la natura amministrativa dei d.P.C.M. dell'emergenza²⁰⁵, quel riferimento all'efficacia generale lascia contemporaneamente emergere ancora qualche perplessità²⁰⁶. La generalità, come si rifletteva nei precedenti paragrafi, è uno degli criteri (assieme ad altri quali astrattezza, ripetibilità/applicabilità, ecc.) che permette di attribuire, al di là della qualificazione formale e in mancanza di altri elementi, carattere normativo ad un atto e tali elementi sembrano rinvenibili nei d.P.C.M. adottati durante la pandemia²⁰⁷ i quali, anche per questa ragione, continuano a dimostrarsi uno strumento “dalla natura ambigua (atto amministrativo a contenuto normativo) spesso

²⁰⁴ Corte cost., sent. n. 198/2021, p.to 6.2 *cons. in dir.* “Non sono quindi i d.P.C.M. (come, invece, non pochi commentatori hanno erroneamente sostenuto) a porre limitazioni a precedenti facoltà o diritti, ma è il legislatore (prima governativo e poi parlamentare) a determinare la liceità e possibilità di queste compressioni per contrastare la pandemia, affidando ai d.P.C.M. il solo compito di specificarne esattamente la misura all'interno delle materie più o meno analiticamente elencate», così sintetizza U. De Siervo, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, p. 303. Sottolinea, invece, il fondamento giuridico a “maglie larghe” del decreto-legge, che ha consentito ai d.P.C.M. un eccesso di discrezionalità, non proporzionata ed adeguata, A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., p. 571. In questa prospettiva lo stesso A. evidenzia che “l'emergenza sanitaria, nella sua espressione pandemica, è un fenomeno che andava ricompreso, ai fini regolatori, nei casi straordinari di necessità ed urgenza, di cui all'art. 77 Cost., riservando al decreto legge, e non ai d.p.c.m., il ruolo e la funzione di fonte dominante e protagonista del processo emergenziale sul piano normativo”, Id., *La gestione dell'emergenza da Covid-19 tra regole uniformi, istanze di autonomia ed incertezza negli strumenti normativi*, in *Giur. cost.*, n. 2/2021, p. 473.

²⁰⁵ Viene ribadito, senza sollevare dubbi, in A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, 2022, Bologna, Il Mulino, p. 125: “regolamenti assimilabili a quelli ministeriali possono essere adottati dal presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto. I decreti del presidente del Consiglio hanno svolto un ruolo cruciale nella gestione dell'emergenza Covid-19. In quel caso essi sono stati tuttavia qualificati dalla Corte costituzionale come atti amministrativi a contenuto generale piuttosto che come regolamenti in senso proprio (v. sent. n. 198/2021)”.

²⁰⁶ Le perplessità nascono non tanto della decisione in sé di ricondurre il potere esercitato dal Presidente del Consiglio al paradigma del *provvedere*, quanto piuttosto da quella di lasciare quasi interamente nel non detto i passaggi del percorso argomentativo che ha portato la Corte a questa convinzione, in questi termini A. Arcuri, *La Corte costituzionale salva i d.P.C.M. e la gestione della pandemia*, cit.

²⁰⁷ In tal senso: M. Francaviglia, *La gestione normativa dell'emergenza Covid-19*, cit., p. 126 ss., il quale richiama anche il carattere della innovatività, su cui però si esprime negativamente A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica*, cit., p. 846.

usato in sostituzione della fonte regolamentare”²⁰⁸.

E in effetti non sono mancate posizioni in dottrina che hanno riconosciuto ai d.P.C.M. del periodo pandemico una natura normativa proprio perché presentavano, al di là della forma, quelle caratteristiche che generalmente conducono alla natura regolamentare delle fonti secondarie²⁰⁹. Pertanto, si può affermare che quelli utilizzati durante l'emergenza pandemica sono d.P.C.M. che dal punto di vista formale assumono la veste di atto amministrativo ma nella sostanza una loro effettiva natura normativa è ancora oggetto di dibattito, a dimostrazione della multiforme e mutevole natura giuridica dei d.P.C.M.

A ciò si collega un ulteriore profilo problematico che non costituisce oggetto del presente studio ma che ha attirato un dibattito particolarmente interessante in dottrina e, pertanto, merita quantomeno di essere rapidamente richiamato. Ci si riferisce alla valutazione degli elementi normativi della fonte secondaria rispetto alle riserve di legge costituzionalmente previste per alcune libertà fondamentali²¹⁰. La presenza di riserva di legge, infatti, imporrebbe, “se non una vera e propria legge ordinaria, quanto meno specifici decreti-legge: il necessario bilanciamento tra interessi di rilievo costituzionale in conflitto è attività imprescindibile del Parlamento in situazioni ordinarie e del Governo nelle forme indicate nell'art. 77 Cost. – che implicano e rendono possibili controlli del Presidente della Repubblica, del Parlamento e della Corte costituzionale – in situazioni straordinarie. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui via via sono state introdotte le misure restrittive non consentono tali controlli e, nel caso di specie, trovano un fondamento non sempre diretto, certo e preciso nel decreto-legge a monte”²¹¹.

In situazioni di emergenza, tuttavia, si pone il problema, per il legislatore, di disciplinare *ex ante* situazioni non previste né prevedibili, per cui resta inevitabile un certo grado di *apertura* delle fattispecie rispetto alla fonte secondaria²¹², soprattutto considerando la

²⁰⁸ P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020, p. 296 ss.

²⁰⁹ Su questa linea cfr. G. Di Cosimo, *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *Lacostituzione.info*, 22 aprile 2020; C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 169 ss. Sotto questo profilo molte delle misure introdotte negli atti con cui il governo ha modulato gli interventi sembrano possedere le caratteristiche della generalità e dell'astrattezza, ancorché risultino in parte sprovviste del requisito della innovatività ed essendo limitate temporalmente nei loro effetti, così M. Rubechi, *I decreti del Presidente*, cit., p. 125.

²¹⁰ Tra i tanti v. la ricostruzione della problematica fatta da A. Ruggeri, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, cit., p. 683.

²¹¹ I. Massa Pinto, *La tremendissima lezione del COVID-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione Giustizia*, 2020.

²¹² R. Di Maria, *Il binomio “riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali” in tempo di COVID-19: una questione non soltanto “di principio”*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1/2020, p. 511 ss.; E.C. Raffiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *Biodiritto.org*, 2020, p. 5.

natura assai variabile e dell'evoluzione repentina del fenomeno pandemico²¹³. La legittimità della fonte secondaria, a cui i decreti-legge rinviano in funzione *attuativa*, si ritiene giustificata anche laddove sussista una riserva di legge assoluta, purché la disciplina riguardi strettamente quegli aspetti che non possono essere oggetto di fonte primaria in ragione della “necessità di un continuo adattamento della normativa all'evoluzione di un'emergenza a carattere epidemiologico, la cui caratteristica è quella di modificarsi continuamente”²¹⁴.

6.1. L'inedito ruolo del Presidente del Consiglio nel governo dell'emergenza.

Il ruolo del Presidente del Consiglio ha assunto notevole rilievo nel governo della pandemia soprattutto alla luce della discrezionalità che tale organo si è trovato a disporre attraverso i d.P.C.M. dell'emergenza. Al riguardo la Corte costituzionale, nella richiamata sentenza n. 198/2021, ha sottolineato che tale discrezionalità è stata delimitata dal decreto-legge n. 19/2020 attraverso «i principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso». In particolare la Corte ha evidenziato come rispetto a tale profilo sia rilevante quanto stabilito dall'ultimo periodo dell'art. 2, c. 1, dello stesso decreto, ossia che «per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n.630, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020»²¹⁵.

Appare evidente il tentativo di ricondurre nell'alveo della discrezionalità amministrativa i poteri del Presidente del Consiglio nell'approvazione dei D.P.C.M. dell'emergenza, ma si tratta di una soluzione non esente da rilievi critici. Il parere del Comitato tecnico-scientifico, infatti, non può essere considerato vincolante e neppure obbligatorio, dal momento che il legislatore, stabilendo che dovesse essere assunto «di norma», ha attribuito al Presidente del Consiglio il potere di prescindere, «potere pur esso incompatibile con

²¹³ Su cui cfr. anche P. Carrozzino, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Lacostituzione.info*, 2020, p. 19.

²¹⁴ A. Pertici, *Il potere politico di fronte all'emergenza*, cit., p. 8 ma cfr. anche G. Tropea, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 8 ss.

²¹⁵ Corte cost., sent. n. 198/2021, p.to 6 *cons. in dir.*

l'adozione di provvedimenti amministrativi necessitati, poiché, evidentemente, la scelta degli strumenti utili a valutare la sussistenza di elementi di fatto rappresenta essa stessa una forma di valutazione che trascende la mera discrezionalità amministrativa»²¹⁶.

Enfatizzando soltanto il profilo amministrativo del d.P.C.M. dell'emergenza, senza accennare alla possibilità che possa anche assumere valore normativo, la Corte sembra concentrarsi su un'unica dimensione che coincide solo in parte con quella che un'evoluzione ultratrentennale della prassi applicativa dell'atto ha ormai compiutamente disvelato. L'accostamento non pieno, ma solo «per certi versi» dei d.P.C.M. agli atti necessitati, lascia immaginare che la Corte costituzionale fosse pienamente consapevole della natura poliedrica di tali atti o, addirittura, che si sia lasciata una qualche *uscita di sicurezza* qualora il giudice, chiamato di volta in volta a valutare se qualcuno di questi provvedimenti leda diritti costituzionali, dubiti che la discrezionalità del Presidente del Consiglio sia andata oltre i limiti posti all'esercizio del potere amministrativo²¹⁷.

Occorre considerare, peraltro, che non tutte le misure introdotte dai d.P.C.M. dell'emergenza corrispondevano esattamente alla categoria di limiti prevista in via generale dal decreto-legge: vi era una parte del contenuto che si presentava come integrazione della normazione primaria, che è un tratto tipico della natura regolamentare. In questi casi, il potere di decretazione attribuito al Presidente del Consiglio incide in senso espansivo sulla preesistente disciplina avente forza di legge, ampliandone il contenuto precettivo²¹⁸. Inoltre, anche la possibilità di *attivare* o *disattivare*, in base all'evoluzione epidemiologica

²¹⁶ M. Cavino, *La natura dei D.P.C.M.*, cit., p. 85 ss. il quale richiama anche quanto evidenziato, al riguardo, dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, nel Dossier n. 63 *Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 30 marzo 2020*: «l'utilizzo dell'espressione *di norma* non permette di individuare con precisione i casi in cui il Comitato tecnico scientifico è coinvolto nel procedimento di adozione delle misure di contenimento». Inoltre anche il dossier del Servizio studi del Senato del 14 maggio 2020 sulla conversione del decreto legge n. 19/2020 sottolinea come «parrebbe suscettibile di approfondimento se l'utilizzo dell'espressione «di norma» permetta di individuare con precisione i casi in cui il Comitato tecnico-scientifico, a cui è affidata anche la valutazione dei profili di adeguatezza e proporzionalità, sia coinvolto nel procedimento di adozione delle misure di contenimento» (*Ibidem*, p. 19).

²¹⁷ In tal senso L. Castelli, *Tra «disporre» e «provvedere»*, cit., pp. 97 e 99.

²¹⁸ V. ancora L. Castelli, *Tra «disporre» e «provvedere»*, cit., p. 95. Peraltro il modello decreto-legge/d.P.C.M. si basava sulla capacità della fonte primaria di tipizzare tutte le misure adottabili attraverso la fonte secondaria. Ma tale capacità si è scontrata inevitabilmente con la contingibilità e l'urgenza della fattispecie emergenziale che non permette sempre di definire in maniera univoca e preventiva tutte le misure necessarie, così A. Cardone, *Contrasto alla pandemia, «annichilimento» della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum di quad. cost.*, n. 2/2021, p. 322, ha osservato come «il modello d.l./d.P.C.M. «funzionava» sulla capacità dei primi di tipizzare le misure adottabili con i secondi, ma tale capacità si è scontrata inevitabilmente con la contingibilità e urgenza della fattispecie emergenziale, che non permette di definire univocamente ed ex ante le misure necessarie, anche perché queste possono cambiare con l'evoluzione dell'emergenza in corso, proprio come la sentenza sottolinea».

del virus, determinate prescrizioni previste nella fonte primaria costituisce comunque l'esercizio di un potere rilevante che non può essere ricondotto in maniera così automatica alla discrezionalità amministrativa, specie nella misura in cui esso ha consentito un'ampia valutazione del bilanciamento degli interessi pubblici implicati dai singoli provvedimenti²¹⁹.

In tale prospettiva, è stata ritenuta anomala la tecnica di affidare ad un decreto-legge una sorta di delega ad altro strumento normativo, appunto il d.P.C.M., allo scopo di dare esecuzione a quanto stabilito dal decreto-legge²²⁰. Il primo decreto-legge n. 6/2020 era apparso persino una *delega in bianco* dal momento che riconosceva la competenza a determinare le misure indicate, in maniera meramente esemplificativa, nello stesso decreto, senza fissare alcun limite alle misure stesse, né di carattere temporale, né sostanziale, tranne il generico riferimento ad una "gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica"²²¹. A tal riguardo si è parlato anche di "auto-delega" del Governo in favore del solo Presidente del Consiglio, senza passare per quella emanazione del Capo dello Stato prevista per i regolamenti governativi adottati dall'organo governativo collegiale²²². Problemi a cui il Governo ha cercato di porre rimedio col successivo decreto-legge n. 19/2020 tipizzando i casi in cui possono essere adottate le misure restrittive²²³.

Non può essere messo in dubbio, dunque, che al di là di qualsiasi valutazione sulla legittimità, la coerenza, la proporzionalità, la logicità dell'intero sistema normativo messo in piedi durante l'emergenza pandemica, il potere del Presidente del Consiglio ha assunto

²¹⁹ Soprattutto se si considera che tale valutazione ha potuto incidere sul sistema di diritti fondamentali della Carta costituzionale "tutti assieme e in un sol colpo sottoposti a rilevanti sacrifici; ciò che – se ci si pensa – neppure in tempo di guerra si è avuto" (A. Ruggeri, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, cit., 696, p. 13). La discrezionalità esercitata dal Presidente del Consiglio nell'adozione dei d.P.C.M. è testimoniata, tra l'altro, anche dalla *parlamentarizzazione* prevista dal decreto-legge n. 19/2020, consistente nella previsione di un obbligo di riferire ogni quindici giorni alle Camere, da parte dello stesso Presidente del Consiglio o di un suo delegato, sul contenuto dei decreti, così riflette 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*, n. 3/2021, p. 4.

²²⁰ Ad esempio, parla di "delega ai d.P.C.M. di scelte politiche fondamentali" C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, p. 170, il quale sottolinea che il decreto-legge n. 19 ha rimesso "il cuore della scelta politica di bilanciamento" tra la salute pubblica e gli altri interessi costituzionali "ad un atto sublegislativo di un organo monocratico, privo di potere di indirizzo politico".

²²¹ In questi termini R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, cit., 522 p. ss.

²²² Così A. D'Andrea, *Protezione della salute, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustiziainsieme.it*, 24-3-2020, p. 4 ss.

²²³ Come rileva, tra molti, M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 190 ss.

marginari molto estesi²²⁴, assieme ad una consistente assunzione di responsabilità non soltanto tecnica o amministrativa ma di natura sostanzialmente politica. E ciò trova conferma anche prendendo in esame un ulteriore fenomeno che è emerso proprio attraverso l'analisi della natura giuridica dei d.P.C.M. Si tratta della cosiddetta “fuga dal codice di protezione civile”²²⁵ in analogia con il fenomeno della *fuga dal regolamento* cui si è fatto cenno in precedenza.

Tale espressione mette bene in evidenza come la gestione della pandemia sia stata affidata ad un sistema normativo che non ha trovato fondamento, come ci si sarebbe potuto aspettare, sulle ordinanze di protezione civile ma si è sviluppato attorno alla serie di decreti-legge e conseguenti d.P.C.M. che hanno coinvolto direttamente il Presidente del Consiglio e il suo ruolo politico. Nonostante i primi giorni dell'emergenza pandemica, quando le informazioni sulla gravità del rischio sanitario erano poche, incerte e frammentarie, il modello messo a disposizione dal d.lgs. n. 1/2018 (dichiarazione dello stato di emergenza nazionale – Ordinanze del Capo della protezione civile) era sembrato adeguato, è bastato pochissimo tempo per realizzare che il perdurare della situazione, la gravità della diffusione del virus e le straordinarie misure limitative di fondamentali diritti costituzionali cui occorreva fare ricorso, non consentivano di lasciare in mano al Capo del Dipartimento la gestione dell'emergenza (nonostante l'espressa previsione legislativa e l'autorizzazione del Consiglio di ministri in seno alla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale)²²⁶. Occorreva, invece, una presa di responsabilità politica del Governo e “i provvedimenti concretamente attuativi delle norme contenute negli atti normativi primari non potevano che essere del Presidente del Consiglio in forza della sua attribuzione costituzionale di

²²⁴ Parla di “margine di discrezionalità inaccettabile” anche in virtù delle riserve di legge disposte a presidio delle libertà costituzionali, M. Cavino, *Comitato per la legislazione e d.P.C.M.: il diavolo si cela nei dettagli*, in *Quad. cost.*, n. 2/2021, p. 402, il quale motiva che se alla riserva di legge si riconosce la funzione di presidio alle libertà dei cittadini nei confronti dell'amministrazione è difficilmente accettabile l'attribuzione alla stessa amministrazione del potere di “dettagliare” in termini più restrittivi il precetto legislativo (*ivi*, 403). Sulla discrezionalità che le fonti primarie hanno lasciato in mano ai d.P.C.M. v. anche i toni molto critici di L. Mazzaroli, «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale. *Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 12 ss.

²²⁵ Così la definisce A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica*, cit., p. 846 ss.

²²⁶ Più precisamente, quando la diffusione del virus ha effettivamente assunto le proporzioni di un'epidemia si è deciso di ricorrere ad altri mezzi, in particolare, a partire dal 21 febbraio il ministero della salute ha adottato una serie di ordinanze contingibili e urgenti ex art. 32 della legge n. 833/1978. Il Governo ha imboccato contestualmente due strade, dunque, quella del codice di protezione civile e quella delle ordinanze contingibili e urgenti previste dalla legge sul Servizio sanitario nazionale. Ritenendo evidentemente che nessuna delle due fosse adeguata a consentire un'efficace gestione dell'emergenza, ha deciso di seguire una terza via, quella del decreto-legge n. 6/2020 e dei conseguenti d.P.C.M. Così ricostruisce A. Morelli, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, cit., p. 751 ss.

direzione della politica generale del Governo e la conseguente assunzione di ogni necessaria, responsabilità giuridica e politica”²²⁷, tenuto conto che l’alternativa di ricorrere alla sola fonte primaria sarebbe stata comunque poco idonea a regolare l’intera materia²²⁸.

In sostanza, “una crisi sanitaria nazionale, in grado di mettere a repentaglio la vita di milioni di cittadini, di piegare l’economia del paese, di impedire l’esercizio delle libertà fondamentali non poteva essere gestita dal Dipartimento della protezione civile e non per carenze normative o tecnico-organizzative, quanto per esigenze strettamente costituzionali: solo organi dotati di piena responsabilità politica (e, quindi, democratica) potevano farsi carico di atti così gravi”²²⁹.

L’emergenza pandemica ha dato vita anche ad un inedito rapporto diretto e quasi quotidiano tra Presidente del Consiglio e cittadini attraverso i canali dell’informazione e della rete, relegando in secondo piano la mediazione della rappresentanza politica. Attraverso conferenze stampa in diretta, post e videocomunicati sui social network, rilanciati e condivisi migliaia e migliaia di volte, con la possibilità (almeno nella percezione dei cittadini) anche di esprimere commenti, suggerimenti, critiche alle decisioni adottate, si aveva l’impressione che il Presidente del Consiglio potesse entrare non solo in contatto diretto con i cittadini ma persino dar vita ad una comunicazione individuale e interattiva. Tutto questo ha certamente inciso sul ruolo esercitato dal Presidente del Consiglio, divenuto per alcuni momenti il *dominus* della crisi emergenziale, artefice prevalente della politica dell’emergenza, sicché «la trasformazione della comunicazione politica si è riflessa e poi irradiata sulla legittimazione del governo e del suo Capo»²³⁰.

Le modalità di comunicazione immediata, il ricorso continuo e sistematico ai d.P.C.M., il ruolo centrale e determinante che ha assunto il Presidente del Consiglio durante l’emergenza pandemica sono tutti elementi che hanno finito per produrre effetti,

²²⁷ A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l’emergenza pandemica*, cit., p. 846 s. Cfr. anche E.C. Raffiotta, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia*, cit., p. 8, il quale parla di “un’emergenza che per la portata senza precedenti necessitava di un apposito e differente sistema, che come diciamo si pone in una posizione parallela rispetto al TU di protezione civile”. Mette l’accento sulle “caratteristiche totalmente imprevedute” dell’emergenza, “che non rispondeva pienamente ad una gestione affidata solo alla protezione civile, ma [...] imponeva di mettere in gioco tutto l’assetto del governo e dello Stato” E. Catelani, *I poteri del governo nell’emergenza*, cit., p. 729.

²²⁸ A. Pertici, *I poteri politici di fronte all’emergenza*, cit., p. 8 il quale sottolinea che neppure un regolamento del Governo sarebbe stato adeguato, dovendo passare dal Consiglio dei ministri, oltre che dal Consiglio di Stato per il parere e dal Presidente della Repubblica per l’emanazione.

²²⁹ A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l’emergenza pandemica*, cit., p. 847.

²³⁰ E. Catelani, *I poteri del governo nell’emergenza*, cit., p. 741, la quale evidenzia come il potere di esternazione del Presidente del Consiglio, che pure si poteva desumere dal contenuto dell’art. 5, legge n. 400/1988 ed avente come obiettivo quello di attribuirgli il ruolo di coordinamento della politica generale del Governo, è stato assorbito nel ruolo autonomo del Presidente.

direttamente o indirettamente, sull'intera articolazione dei rapporti di forza all'interno della forma di governo parlamentare. Infatti, mentre il Parlamento rimaneva tendenzialmente silente e in ombra²³¹ la figura del Presidente del Consiglio si collocava in posizione sovraordinata rispetto a quella dei ministri²³² dal momento che le decisioni più rilevanti, quelle che hanno maggiormente inciso sulle libertà fondamentali dei cittadini e sulla gestione complessiva della pandemia, si concentravano sul Governo e, in particolare, direttamente sul suo vertice²³³, sebbene supportato dai dati e dalle valutazioni del Comitato tecnico-scientifico²³⁴, dall'iniziativa del Ministro della salute e dal parere di altri ministri²³⁵.

²³¹ Anche a causa delle difficoltà, nella situazione emergenziale, di potersi riunire e quindi di funzionare regolarmente (su cui si sofferma, in particolare, R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 525 ss.). Sull'ampia problematica che ne deriva v., tra i tanti, S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, p. 705 ss.; B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, Editoriale, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, p. VI; M. Cavino, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020, p. 9. Proprio il ruolo marginale che stava assumendo il Parlamento nella prima fase dell'emergenza aveva convinto il Governo, in una fase successiva, ad impegnarsi a presentare alle Camere il contenuto dei d.P.C.M. prima della loro adozione, al fine di raccogliere le osservazioni. Ma criticamente si evidenzia quanto si tratti di "una previsione debole e che conferma, anche da questo punto di vista, i dubbi sulla correttezza del ricorso a questo tipo di fonte", così P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 297. Sul protagonismo dell'esecutivo e la marginalizzazione del ruolo del Parlamento nel periodo pandemico si sofferma anche C.A. Ciaralli, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, in part. p. 76 ss.

²³² Parla di «ruolo egemone» del Presidente del Consiglio durante la pandemia, riconducendolo proprio allo straordinario rilievo conferito ai d.P.C.M., F. Sorrentino, *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 139. Cfr. anche E. Catelani, *I poteri del governo nell'emergenza*, cit., p. 732 s., la quale si sofferma sul rischio che questa straordinaria circostanza abbia introdotto ulteriori elementi di distorsione della nostra forma di governo, in danno della originaria centralità parlamentare, determinando effetti permanenti anche dopo il termine dell'emergenza pandemica.

²³³ La tendenza ad accentrare i poteri emergenziali in capo al Governo è del resto riscontrabile in tutti i principali ordinamenti europei, lo evidenzia, con alcuni richiami comparativi, E.C. Raffiotta, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia*, cit., p. 20 ss.

²³⁴ Quello del comitato tecnico-scientifico è stato certamente un ruolo «centrale» le cui indicazioni spesso venivano richiamate nel preambolo dei d.P.C.M. a sostegno delle decisioni assunte e talvolta anche degli stessi decreti-legge. Tuttavia è stato opportunamente evidenziato che per lungo tempo non è stato possibile conoscere il contenuto dei relativi verbali, e conseguentemente le indicazioni tecniche ed i dati scientifici in essi presenti, fino alla sentenza del TAR Lazio (sez. I-quater, sent. n. 8615/2020), che ha precisato come fosse «illogica e contraddittoria» la giustificazione dell'Amministrazione in ordine alla propria discrezionalità in ordine all'«ostensibilità», solo al termine dello stato di emergenza e sempre che fosse da quella «ritenuto opportuno», cfr. E. Catelani, *I poteri del governo nell'emergenza*, cit., p. 731.

²³⁵ I decreti venivano approvati attraverso un procedimento che, dopo la proposta del Ministro della salute, prevedeva di sentire tutti i ministri maggiormente coinvolti (Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e altri ministri sentiti, volta per volta, *ratione materiae*) nonché i Presidenti delle Regioni interessate (nei casi in cui le misure riguardino una o più specifiche Regioni) ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (nei casi in cui le misure coinvolgano il territorio nazionale), cfr. R. Cherchi e A. Deffenu, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in *Dir. reg.*, n. 1/2020, p. 648 ss., in part. p. 653 ss., cui si rinvia in relazione alla problematica sul rapporto tra d.P.C.M. e la compressione delle libertà fondamentali (p. 656). Inoltre, il decreto-legge n. 19 del 2020 prevedeva che i d.P.C.M. dovessero essere comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione e stabiliva che il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui

La gravità dell'emergenza, dunque, ha reso evidente l'esigenza di affidarne la gestione ad un organo di natura politica, capace di una esplicita assunzione di responsabilità dinanzi al corpo elettorale, ma anche in grado, allo stesso tempo, di intervenire in maniera rapida ed efficace²³⁶. Il Presidente del Consiglio è l'organo che, alla prova dei fatti e nell'immediatezza della crisi, ha dimostrato di essere in possesso di tali caratteristiche e di poter intervenire efficacemente attraverso un atto capace di assicurare il più adeguato, autonomo, immediato e diretto margine di azione.

In conclusione, appare evidente che il ruolo svolto dal Presidente del Consiglio attraverso i d.P.C.M. dell'emergenza pandemica si è presentato profondamente diverso rispetto al ruolo che ordinariamente svolge nell'emanazione dei d.P.C.M. di natura regolamentare. Difficile dire cosa resterà in futuro dell'inedito ruolo assunto dal Presidente del Consiglio durante la pandemia²³⁷. Di certo questa esperienza dovrebbe contribuire a riflettere con ancora più consapevolezza sull'opportunità di un intervento legislativo in grado di fare chiarezza sui numerosi aspetti problematici emersi sia in relazione ai d.P.C.M. *ordinari* che a quelli emanati nel periodo dell'emergenza.

7. Opportunità di un intervento legislativo.

Nonostante gli sforzi di sistematizzazione e i tentativi di classificazione delle varie tipologie di d.P.C.M., la frammentarietà della loro disciplina lascia spazio a incertezze e

delegato riferissero alle Camere ogni quindici giorni. La legge di conversione ha trasformato l'obbligo di comunicazione successiva in illustrazione preventiva, accogliendo un emendamento presentato da Stefano Ceccanti. Una soluzione "debole e insufficiente" secondo alcuni (G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 390), il tentativo di un rinnovato protagonismo delle Camere secondo altri (V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 271).

²³⁶ Con estrema efficacia è stato evidenziato che l'emergenza sanitaria reclama «aggiustamenti continui della disciplina volta a farvi fronte, quali possono aversi unicamente a mezzo di atti di organi monocratici, a partire appunto dai decreti del Presidente del Consiglio. Immaginare che ogni due settimane si debba varare un nuovo decreto-legge modificativo di altro anteriore equivale a creare un intasamento presso le Camere, anzi a svuotare il ruolo di queste ultime di controllo dell'operato del Governo, dal momento che l'esame di un decreto nel frattempo innovato perderebbe gran parte del proprio significato. Il Parlamento-tartaruga non riuscirebbe mai a raggiungere ed a superare il Governo-Achille» A. Ruggeri, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, cit., p. 695. Dunque l'emergenza giustifica e legittima l'uso di queste fonti, sebbene per un tempo estremamente limitato così da consentire un ritorno celere alla normalità, sia sotto il profilo normativo che nei rapporti tra organi e poteri dello Stato (così E. Catelani, *I poteri del governo nell'emergenza*, cit., p. 738).

²³⁷ È ciò che si chiede, proprio con riferimento alle trasformazioni che hanno interessato la figura del Presidente del Consiglio, F. Sorrentino, *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus*, cit., p. 139: "ma quante di queste mutazioni sopravvivranno al termine dell'emergenza?"

lacune che rischiano di minare non solo la conoscibilità delle norme e dunque la certezza del diritto, ma anche l'equilibrato e corretto svolgimento dei rapporti fra i diversi organi costituzionali. In questa prospettiva, un intervento legislativo organico in grado di chiarire le questioni più problematiche emerse in relazione alla natura giuridica dei d.P.C.M., agli aspetti procedurali, alle esigenze di pubblicità, al sistema di garanzie appare sempre più opportuno.

Un'assunzione di consapevolezza della forza e della portata dell'atto d.P.C.M., da parte del legislatore, potrebbe essere utile a dare più chiara legittimazione, struttura e limiti adeguati all'attività normativa del Presidente del Consiglio affinché non resti delegata a forme atipiche o ad interventi sporadici e sordinati, ma si collochi all'interno di una disciplina organica, equilibrata, sorretta dalle necessarie garanzie²³⁸. A titolo di mero esercizio teorico, si potrebbe ipotizzare, ad esempio, l'introduzione di alcune regole minime in merito ai poteri di iniziativa, alle modalità di partecipazione degli attori coinvolti in fase decisionale, ad una qualche forma di controllo *terzo* che non consenta all'intero procedimento di restare confinato all'interno della compagine governativa. Sarebbe assai utile introdurre qualche elemento di chiarezza riguardo la diversa natura amministrativa e normativa dei d.P.C.M., così come una più chiara demarcazione tra i d.P.C.M. tipicamente riconducibili alle funzioni di organizzazione, di coordinamento e di indirizzo unitario all'interno del Governo, rispetto a quelli che esprimono un potere del Presidente del Consiglio autonomo ed *esterno* al Governo e che, con più frequenza, assumono natura normativa, innovando l'ordinamento e determinando rilevanti effetti su soggetti terzi²³⁹.

Tutto ciò potrebbe avvenire attraverso un intervento sulla legge n. 400/1988²⁴⁰, ponendo particolare attenzione ad introdurre una disciplina efficace ma snella, non appesantita da

²³⁸ Giunge alle medesime conclusioni, anche con il supporto di riflessioni comparatistiche, M. Rubechi, *I decreti del Presidente*, cit., p. 190 ss.

²³⁹ Concentra l'attenzione su tale distinzione anche 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*, cit., p. 9. Si tratta di distinzione non semplice, come non lo è quella tra regolamenti ad efficacia esterna e quelli ad efficacia esclusivamente interna, come evidenzia U. De Siervo, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo*, cit., p. 297.

²⁴⁰ Uno dei principali fattori di successo della legge n. 400/1988 fu proprio dato dall'esplicitazione di alcuni essenziali profili relativi all'identificazione delle fonti governative e al procedimento di formazione delle stesse, così G. Tarli Barbieri, *L'attività normativa del Governo*, cit., p. 88 ss. Scettico, invece, su una possibile razionalizzazione della legge n. 400, ritenendo « più facile vivere alla giornata, per così dire, che inseguire riforme archetipiche destinate ad essere presto erose dal mutevole corso della prassi » 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*, cit., p. 27, il quale suggerisce, invece, un ruolo più incisivo del Comitato per la legislazione, sebbene al contempo riconosca che si tratti di un organo dalle « armi spuntate » che gli hanno consentito di incidere ben poco (*Ibidem*, p. 28).

vincoli eccessivi che rischiano di far venir meno proprio i punti di forza tipici del d.P.C.M. quali la flessibilità, l'adattabilità a situazioni diverse e imprevedibili, la rapidità di adozione, l'efficienza della sua azione. Anche i d.P.C.M. utilizzabili in periodi straordinari come la gestione di una pandemia e che non assumono espressamente natura regolamentare, andrebbero inseriti all'interno di una più organica disciplina della gestione delle emergenze²⁴¹. In situazioni di emergenza, infatti, il d.P.C.M. ha dimostrato di assumere funzioni ben diverse da quelle *ordinarie*, soprattutto nella misura in cui si è dimostrato un atto abilitato a definire concretamente, sebbene sotto la *copertura* di fonti primarie, la linea di confine tra diritto alla salute e altri diritti fondamentali costituzionalmente tutelati. La maggiore incisività dell'atto in condizioni di emergenza dovrebbe essere temperata non solo da garanzie più solide ma anche dalla previsione di un qualche vincolo temporale, strettamente e proporzionalmente connesso alle ragioni dell'emergenza. Si tratta di una operazione non semplice, tenuto conto che non esiste *una* situazione di emergenza ma un ventaglio assai ampio di ipotesi emergenziali, ognuna delle quali richiederebbe modalità e strumenti di intervento diversi e funzionali alle problematiche da affrontare, talora anche difficili da prevedere.

Ogni riflessione su una possibile disciplina organica dei d.P.C.M., infine, assumerebbe tutt'altra prospettiva se si dovesse prendere in considerazione l'ipotesi – che pure sembra affacciarsi all'orizzonte, a fasi alterne, tra riserve e incertezze – di una revisione costituzionale in senso presidenzialista della forma di governo. In quel caso, un intervento legislativo sui d.P.C.M. diverrebbe probabilmente ancor più necessario ma dovrebbe assumere forme strettamente funzionali al differente ruolo che il Presidente del Consiglio andrebbe a rivestire all'interno della nuova forma di governo.

Tutte decisioni che naturalmente spettano al legislatore, chiamato a scegliere se e come intervenire, purché non sfumi nel tempo la consapevolezza delle complesse problematiche che la concreta esperienza dei d.P.C.M. ha portato alla luce e che restano potenzialmente capaci di incidere in maniera sensibile sia sul sistema delle fonti che sugli equilibri e gli assetti istituzionali.

²⁴¹ La quale potrebbe richiedere anche una qualche modifica della Carta costituzionale. L'ipotesi è sollecitata, in particolare, da A. Ruggeri, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, cit., p. 693 ss. Riguardo l'opportunità di introdurre in Costituzione una specifica disciplina degli stati di emergenza, sulla falsariga di quanto avviene in altri ordinamenti, v. le riflessioni di A. Patroni Griffi, *Scienza e diritto ai tempi dell'emergenza da Covid-19: qualche annotazione*, in G. De Minico e M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in *Consulta online*, 2020, p. 41 ss.

Abstract: Il contributo analizza le caratteristiche dei d.P.C.M. regolamentari al fine di verificare la correlazione tra i contenuti, i procedimenti di formazione e la natura giuridica di questa tipologia di atto con il ruolo effettivo che assume il Presidente del Consiglio. In assenza di una disciplina organica e unitaria dei d.P.C.M., i mutevoli e differenti procedimenti di formazione mostrano come tali atti siano a volte espressione della volontà dell'organo monocratico emanante ma molte altre volte costituiscano il risultato di una volontà collegiale o complessa cui partecipano soggetti diversi, sia interni che esterni al governo. In tali casi, l'intervento del Presidente del Consiglio si inserisce nella fase conclusiva del procedimento, quando il contenuto dell'atto è già sostanzialmente definito, a differenza dei d.P.C.M. dell'emergenza pandemica in cui il ruolo del Presidente del Consiglio si è manifestato in maniera decisamente più incisiva e prevalente. L'analisi complessiva induce a riflettere sulla opportunità di un intervento legislativo in grado di fare chiarezza sulla natura giuridica, le procedure, i limiti e le garanzie di un atto che ha ormai perso carattere di marginalità all'interno dell'ordinamento.

Abstract: The paper analyzes the characteristics of the d.P.C.M. regulations in order to verify the correlation between the contents, the formation procedures and the legal nature of this type of deed with the effective role of Prime Minister. In the absence of an organic and unitary discipline of the d.P.C.M., the different procedures show how such acts are sometimes an expression of the will of the emanating monocratic body but many other times they constitute the result of a collegial or complex will involving different subjects both inside and outside the government. In such cases, the intervention of the Prime Minister is integrated in the final stage of the procedure, when the content of the deed is already substantially defined, instead of the d.P.C.M. of the pandemic emergency in which the role of the Prime Minister manifested itself in a more incisive way. The overall analysis leads us to reflect on the opportunity for a legislative intervention capable of clarifying the legal nature, procedures, limits and guarantees of an act that has taken on significant importance within the legal system.

Parole chiave: Decreto – Presidente del Consiglio – Governo – Regolamento – Emergenza sanitaria.

Key words: Decree – Prime Minister – Government – Regulation – Sanitary emergency

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
14/03/23	43	Regolamento di organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza a norma dell'articolo 5, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 112	Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
01/09/22	189	Regolamento recante disciplina dei meccanismi di raccordo tra obbligo di notifica e procedure di gara e delle misure di semplificazione delle modalità di notifica, dei termini e delle procedure relative all'istruttoria dei procedimenti rientranti nell'ambito di applicazione del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, e successive modificazioni ed integrazioni, nel caso di affidamento di concessioni, anche di competenza regionale	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Gruppo di coordinamento costituito ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 agosto 2014, nella seduta del 30 agosto 2022	NO
01/09/22	166	Regolamento recante le procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori, servizi e forniture per le attività dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale finalizzate alla tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico.	Direttore generale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale	NO	NO	NO	Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	NO	Comitato interministeriale per la cybersicurezza	NO
23/08/22	143	Regolamento in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici.	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
01/08/22	133	Regolamento recante disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, e successive modificazioni ed integrazioni, della prenotifica e misure di semplificazione dei procedimenti.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Gruppo di coordinamento costituito ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 agosto 2014, nella seduta del 30 agosto 2022	NO
22/06/22	102	Modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84, relativamente agli uffici centrali e articolazioni territoriali della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.	Ministro della giustizia	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
22/06/22	100	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2019, n. 103, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Ministro per la pubblica amministrazione	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
22/06/22	109	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 luglio 2021, n. 128, di organizzazione del Ministero della transizione ecologica.	Ministro della transizione ecologica	NO	Ministri per la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
18/05/22	92	Regolamento in materia di accreditamento dei laboratori di prova e di raccordi tra Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale, i laboratori di prova accreditati e i Centri di Valutazione del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, lettera b), del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133	Comitato interministeriale per la cybersicurezza	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
22/04/22	54	Modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84 e al regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministero della giustizia, nonché dell'Organismo indipendente di valutazione di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 100.	Ministro della giustizia	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO
30/12/21	196	Regolamento recante modalità per la concessione di un contributo, sotto forma di credito di imposta, sugli investimenti pubblicitari in favore di leghe e società sportive professionistiche e di società e associazioni sportive dilettantistiche	Ministro per le politiche giovanili e lo sport	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	SI
23/12/21	243	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 luglio 2021, n. 128, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica	Ministro della transizione ecologica	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
09/12/21	224	Regolamento del personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale	NO	NO	NO	NO	Commissioni IV (Difesa), V (Bilancio) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera, Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio), VIII (Lavori pubblici, comunicazione) e XI (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	NO	Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC)	NO
09/12/21	222	Regolamento di contabilità dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale	Direttore generale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	NO	Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC)	NO

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
09/12/21	223	Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale	NO	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Commissioni IV (Difesa), V (Bilancio) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera, Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio), VIII (Lavori pubblici, comunicazione) e XI (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica	NO	Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC)	NO
18/11/21	239	Regolamento recante norme per la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche al personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
02/08/21	145	Regolamento di riordino della disciplina delle modalità di valutazione periodica dei funzionari diplomatici appartenenti ai gradi di segretario di legazione e di consigliere di legazione	Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
29/07/21	128	Regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica	Ministro della transizione ecologica	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
29/07/21	149	Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico	Ministro dello sviluppo economico	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
24/06/21	140	Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO
24/06/21	123	Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance	Ministro della cultura	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici	NO
24/06/21	115	Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2020, n. 190, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.	Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO
20/05/21	102	Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli Uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance	Ministro del turismo	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
14/04/21	81	Regolamento in materia di notifiche degli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, e di misure volte a garantire elevati livelli di sicurezza.	Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica	NO	NO	NO	Commissioni I e IX riunite, IV e V della Camera dei deputati e delle Commissioni I, IV e V del Senato della Repubblica	NO	NO	SI
04/02/21	34	Regolamento concernente la regolamentazione dei criteri di riparto del «Fondo per gli investimenti delle isole minori», di cui all'articolo 1, comma 553, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, annualità 2020, 2021 e 2022.	Ministro per gli affari regionali e le autonomie	NO	NO	NO	Conferenza unificata	NO	NO	SI
23/12/20	191	Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	SI
23/12/20	180	Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.	Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti	NO	Ministri dell'interno e degli affari esteri e della cooperazione internazionale	NO	Competenti commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica	Consiglio dei ministri	NO	NO
23/12/20	185	Regolamento recante attuazione dell'articolo 74, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione ai Titoli II e III del medesimo decreto legislativo	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
23/12/20	190	Regolamento recante l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	SI
18/12/20	179	Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, a norma dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.	Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti	NO	Ministri dell'interno, della difesa, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia, della salute, delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	NO	Competenti commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica	Consiglio dei ministri	NO	NO

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
30/10/20	175	Modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84, in materia di articolazioni decentrate dell'organizzazione giudiziaria	Ministro della giustizia	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali	SI
30/09/20	167	Regolamento concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione.	Ministro dell'istruzione	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Ministero dell'univ. e della ricerca, organizz. sindacali, organismo paritetico per l'innovaz., Comitato unico di garanzia per le pari oppor. e il benessere di chi lavora e contro le discriminaz. (CUG) dell'istruzione, dell'università e della ricerca	SI
30/09/20	165	Regolamento concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'università e della ricerca.	Ministro dell'istruzione	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Ministero dell'univ. e della ricerca, organizz. sindacali, Organismo paritetico per l'innovaz. e il Comitato unico di garanzia per le pari oppor. e il benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) dell'istruzione, dell'università e della ricerca	SI
30/09/20	166	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione.	Ministro dell'istruzione	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Ministero dell'univ. e della ricerca, organizz. sindacali, Organismo paritetico per l'innovaz. e il Comitato unico di garanzia per le pari oppor. e il benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) dell'istruzione, dell'università e della ricerca	SI
30/09/20	164	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca.	Ministro dell'istruzione	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Ministero dell'univ. e della ricerca, organizz. sindacali, Organismo paritetico per l'innovaz. e il Comitato unico di garanzia per le pari oppor. e il benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) dell'istruzione, dell'università e della ricerca	SI
30/09/20	161	Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2019, n. 103, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.	Ministero dell'economia e delle finanze	NO	Ministro per la pubblica amministrazione	SI	NO	NO	NO	SI
30/07/20	131	Regolamento in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133.	Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica	NO	NO	NO	I Commissione del Senato della Repubblica, Commissioni riunite I e IX della Camera dei deputati e della V Commissione della Camera dei deputati	NO	NO	SI
19/06/20	110	Regolamento recante modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-Alert.	NO	NO	NO	NO	Conferenza unificata	NO	Garante per la protezione dei dati e Autorità per le garanzie delle comunicazioni	SI
22/04/20	51	Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.	NO	NO	Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Ministro per la pubblica amministrazione	NO	Garante per la protezione dei dati personali e Garante della concorrenza del mercato	NO	Inps	SI
24/03/20	53	Regolamento recante modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2019, n. 179, concernente la riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.	Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali	NO	Ministri per la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
12/12/19	178	Regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 2, comma 16, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132.	Ministero dello sviluppo economico	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
05/12/19	180	Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.	Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
05/12/19	179	Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132.	Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
02/12/19	169	Regolamento di organizzazione del Ministero ((della cultura)), degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.	Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici	NO
06/11/19	138	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.	Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
21/10/19	140	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali, Organismo paritetico per l'innovazione e il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità e il benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG)	NO
21/10/19	155	Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali, Organismo paritetico per l'innovazione e il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità e il benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG)	NO
26/06/19	103	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Ministro per la pubblica amministrazione	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
19/06/19	99	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero della giustizia, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84	Ministro della giustizia	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
19/06/19	93	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 4-bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97	Ministero dello sviluppo economico	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
19/06/19	100	Regolamento concernente organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia, nonché dell'organismo indipendente di valutazione della performance.	Ministro della giustizia	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
19/06/19	97	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione	Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
19/06/19	76	Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance	Ministro per i beni e le attività culturali	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
11/06/19	78	Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno.	Ministro dell'interno	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
18/04/19	45	Regolamento concernente la rimodulazione dell'organico della carriera diplomatica, ai sensi dell'articolo 1, comma 335, della legge di bilancio 2019	Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
10/04/19	89	Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale	NO	NO	Ministro della giustizia, Ministro dell'interno e Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	SI
04/04/19	48	Regolamento concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO
04/04/19	47	Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO
08/02/19	25	Regolamento concernente organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, a norma dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97	Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo	NO	Ministro per la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	SI
07/12/18	138	Regolamento recante ulteriori modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.	NO	NO	Ministro per i beni e le attività culturali, Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati	SI
16/05/18	90	Regolamento recante le modalità ed i criteri per la concessione d'incentivi fiscali agli investimenti pubblicitari incrementali su quotidiani, periodici e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione dell'articolo 57-bis, comma 1 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96	Ministro dello sviluppo economico	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	SI
10/05/18	76	Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti	NO	NO	NO	Conferenza unificata	NO	Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
27/04/18	80	Regolamento recante l'individuazione, ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70, delle scuole di specializzazione che rilasciano i diplomi di specializzazione che consentono la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia	NO	NO	Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	NO	NO	NO	NO	SI
23/04/18	67	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21, concernente criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.	NO	Conferenza unificata	NO	NO	5ª Commissione parlamentare del Senato della Repubblica	NO	NO	SI
16/04/18	78	Regolamento che stabilisce i titoli valutabili nell'ambito del concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente e il valore massimo assegnabile, ad ognuno di essi, ai sensi dell'articolo 3, comma 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
27/02/18	28	Regolamento disciplinante la Fondazione per la realizzazione del progetto scientifico e di ricerca «Human Technopole»	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	NO	NO	NO	NO	SI
25/01/18	12	Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)	Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno	NO	Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ministro dello sviluppo economico	NO	Conferenza unificata	NO	NO	SI
22/01/18	13	Regolamento recante la definizione delle condizioni di esercizio dei condhotel, nonché dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edili sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale, ai sensi dell'articolo 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.	Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo	Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281	Ministro dello sviluppo economico	NO	NO	NO	NO	SI
01/12/17	238	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, in attuazione dell'articolo 22, comma 7-quinquies, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96	Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici	NO
15/09/17	169	Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
04/09/17	150	Regolamento recante norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)	NO	NO	Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	Garante per la protezione dei dati personali	NO	Inps	SI
04/08/17	136	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e successive modificazioni	NO	NO	Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati personali	SI
17/07/17	143	Regolamento recante adeguamento dell'organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177	Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	NO
23/05/17	88	Regolamento di attuazione dell'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di APE sociale	Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	SI
23/05/17	87	Regolamento di attuazione dell'articolo 1, commi da 199 a 205, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di riduzione del requisito contributivo di accesso al pensionamento anticipato per i lavoratori c.d. precoci	Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	SI
22/05/17	109	Regolamento recante attuazione dell'articolo 31 della legge 6 agosto 2013, n. 97, concernente l'Organismo di conciliazione ai sensi degli articoli 10 e 11 della decisione della Commissione 2009/750/CE del 6 ottobre 2009 sulla definizione del servizio europeo di telepedaggio.	NO	NO	Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministro della giustizia, Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Consiglio dell'Autorità di regolazione dei trasporti	NO	NO	SI
28/04/17	82	Regolamento recante criteri e modalità di nomina degli arbitri, supporto organizzativo alle procedure arbitrali e modalità di funzionamento del collegio arbitrale per l'erogazione, da parte del Fondo di solidarietà, di prestazioni in favore degli investitori, a norma dell'articolo 1, comma 859, della legge 28 dicembre 2015, n. 208	Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	SI	Commissione VI Finanze e tesoro del Senato della Repubblica e della Commissione VI Finanze della Camera dei deputati.	NO	NO	SI
10/04/17	102	Regolamento recante lo statuto della Cassa delle ammende, adottato a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 9 maggio 1932, n. 547	Ministro della giustizia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
21/02/17	21	Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali	NO	Conferenza unificata	NO	NO	V Commissione della Camera dei deputati e della V Commissione del Senato della Repubblica	NO	NO	SI
10/11/16	234	Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24	NO	NO	Ministro degli affari esteri, Ministro dell'interno, Ministro della giustizia, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Ministro della salute	NO	Conferenza Unificata, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e Garante per la protezione dei dati	NO	NO	SI
15/09/16	187	Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica, prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e successive modificazioni	NO	NO	Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati	SI
23/07/16	144	Regolamento recante disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 20 maggio 2016, n. 76	Ministro dell'interno	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
15/06/16	158	Regolamento recante determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali	NO	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO	SI
17/03/16	60	Regolamento di modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 luglio 2009, n. 126, recante modalità e criteri per l'assegnazione del premio intitolato a Giacomo Matteotti	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
15/02/16	40	Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico	NO	NO	NO	NO	Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, Agenzia per l'Italia digitale e Garante per la protezione dei dati personali	NO	NO	SI
25/11/15	202	Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
29/09/15	178	Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico.	Ministro della salute	Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Garante per la protezione dei dati personali	NO	Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano	SI
15/06/15	84	Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche.	Ministro della giustizia	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	NO	Organizzaz. sindacali	SI
08/06/15	184	Regolamento riguardante l'individuazione del responsabile del procedimento amministrativo e del titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'articolo 4 e dell'articolo 2, comma 9-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, per i procedimenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
20/02/15	29	Regolamento recante norme attuative delle disposizioni in materia di liquidazione del TFR come parte integrante della retribuzione per il periodo di paga decorrente da marzo 2015 a giugno 2018	NO	NO	Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	NO	NO	Inps	SI
21/01/15	24	Regolamento concernente i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero della salute aventi durata non superiore a novanta giorni, in attuazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni	Ministro della salute	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione	NO	NO	NO	NO	SI
20/01/15	77	Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance	Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
10/11/14	194	Regolamento recante modalità di attuazione e di funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e di definizione del piano per il graduale subentro dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente.	Ministro dell'interno, Ministro per la semplificazione e per la pubblica amministrazione	Agenzia per l'Italia digitale, Conferenza unificata	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Garante per la protezione dei dati personali	NO	Istituto nazionale di statistica	SI
30/10/14	184	Regolamento di attuazione relativo ai distacchi di personale della pubblica amministrazione presso l'Unione Europea, le organizzazioni internazionali o Stati esteri.	Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione	NO	Garante per la protezione dei dati personali	NO	NO	SI
30/10/14	193	Regolamento recante disposizioni concernenti le modalità di funzionamento, accesso, consultazione e collegamento con il CED, di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, istituita ai sensi dell'articolo 96 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.	Ministro dell'interno	NO	Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione, della giustizia, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti	NO	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Garante per la protezione dei dati personali	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
29/08/14	171	Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89	Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici	NO
31/07/14	151	Regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero della salute, aventi durata superiore a novanta giorni, a norma dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241	Ministro della salute e Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
10/07/14	142	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione. (14G00156)	Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
06/06/14	108	Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.	Ministro della difesa, Ministro dell'interno	NO	Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro degli affari esteri, Ministro dello sviluppo economico	NO	NO	Competenti Commissioni parlamentari	NO	SI
14/02/14	121	Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a norma dell'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, modificato dall'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, come modificato dall'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150	Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO
11/02/14	98	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.	Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Organizzaz. sindacali	NO	NO
11/02/14	59	Regolamento di organizzazione del Ministero della salute	Ministro della salute	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
11/02/14	72	Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti	NO	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze	SI	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
17/01/14	33	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 marzo 2011, n. 90, concernente l'individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241.	Ministro degli affari esteri, Ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
05/12/13	159	Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).	Ministro del lavoro e delle politiche sociali	Conferenza unificata	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Garante per la protezione dei dati personali, Commissioni parlamentari	NO	NO	SI
05/12/13	158	Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico.	Ministro dello sviluppo economico	NO	NO	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
02/10/13	129	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 novembre 2012, n. 253, concernente il regolamento recante l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56	Ministro della difesa	NO	Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro degli affari esteri, Ministro dello sviluppo economico, Ministro dell'interno	NO	NO	Competenti Commissioni parlamentari	NO	SI
23/08/13	109	Regolamento recante disposizioni per la prima attuazione dell'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che istituisce l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)	Ministro dell'interno, Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione	Agenzia per l'Italia digitale, Conferenza unificata	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Istituto Nazionale di Statistica, Garante per la protezione dei dati personali	NO	NO	SI
21/03/13	58	Regolamento di attuazione dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'interno di durata superiore a novanta giorni. (Ministro dell'interno e Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
27/02/13	67	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
27/02/13	105	Regolamento recante organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. (13G00148)	Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali	NO	NO	NO	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO
28/01/13	17	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2008, n. 72 concernente la disciplina del concorso di accesso alla carriera diplomatica.	Ministro degli affari esteri	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
21/12/12	262	Regolamento recante disciplina dei nuclei istituiti presso le amministrazioni centrali dello Stato con la funzione di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi pubblici.	Ministro per la coesione territoriale	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
30/11/12	253	Regolamento recante individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56	Ministro della difesa	NO	Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro degli affari esteri, Ministro dello sviluppo economico e Ministro dell'interno	NO	NO	Competenti Commissioni parlamentari	NO	SI
14/11/12	252	Regolamento recante i criteri e le modalità per la pubblicazione degli atti e degli allegati elenchi degli oneri introdotti ed eliminati, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge 11 novembre 2011, n. 180 "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese".	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
10/10/12	214	Regolamento di attuazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'interno di durata non superiore a novanta giorni.	Ministro dell'interno	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione	NO	NO	NO	NO	SI
20/07/12	168	Regolamento recante l'organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, la sede e la gestione delle spese, a norma dell'articolo 5, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 112.	Autorità garante per la protezione dell'infanzia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
28/11/11	231	Regolamento di attuazione dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", relativamente all'individuazione delle particolari esigenze connesse all'espletamento delle attività del Dipartimento della protezione civile, nel conseguimento delle finalità proprie dei servizi di protezione civile.	NO	NO	Ministro del lavoro e delle politiche sociali e Ministro del lavoro	NO	Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regione e Province autonome di Trento e Bolzano	NO	Organizzaz. sindacali	SI
11/11/11	225	Regolamento di individuazione dei termini non superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69.	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	NO	NO	SI
08/11/11	237	Regolamento di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, in materia di misure compensative per l'esercizio delle professioni di maestro di sci e maestro di snowboard.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Collegio Nazionale dei maestri di sci italiani, Fondazione italiana sport invernali	SI
27/09/11	191	Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.	Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	NO	NO	NO	NO	Conferenza unificata, Ministro degli affari esteri, Ministro interno, Ministro della giustizia	NO
08/09/11	178	Regolamento di attuazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi del Ministero degli affari esteri aventi durata non superiore a novanta giorni.	Ministro degli affari esteri	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	NO	NO	SI
30/06/11	163	Individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69.	Ministro per la pubblica amministrazione, l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
30/06/11	147	Regolamento recante attuazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge n. 69/2009, in materia di termini, non superiori a 90 giorni, di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, della Guardia di finanza e dei Fondi previdenziali e assistenziali del personale della Guardia di finanza.	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	NO	NO	SI
27/06/11	143	Regolamento recante «L'individuazione dei casi di esclusione dal diritto d'accesso ai documenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241»	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri	SI
25/05/11	131	Regolamento recante attuazione della previsione dell'articolo 74, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione ai Titoli II e III del medesimo decreto legislativo.	NO	Organizzaz. sindacali	NO	NO	NO	NO	NO	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
05/05/11	109	Regolamento recante attuazione dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge n. 69/2009, in materia di termini, superiori a 90 giorni, di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia del territorio, dell'Agenzia delle dogane, della Guardia di finanza e dei Fondi previdenziali e assistenziali del personale della Guardia di finanza.	Ministro dell'economia e delle finanze e Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
18/04/11	81	Regolamento recante modifica al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 1994, n. 298, recante regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 9, della legge 8 novembre 1991, n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico.	Ministro della salute	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
03/03/11	90	Regolamento di individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero degli affari esteri, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69.	Ministro degli affari esteri, Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
03/03/11	72	Regolamento di individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69.	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
18/02/11	46	Regolamento recante l'attuazione dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di durata superiore ai novanta giorni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.	Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
09/02/11	66	Regolamento recante attuazione della previsione dell'articolo 74, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione al Titolo IV, Capi II e III del medesimo decreto legislativo.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
26/01/11	51	Modifiche al regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 marzo 2001, n. 329.	Ministro dell'economia e delle finanze e Ministro delle politiche sociali	NO	NO	NO	Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regione e Province autonome di Trento e Bolzano	NO	NO	SI
23/12/10	277	Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53.	NO	NO	Ministro per le pari opportunità, Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	Conferenza unificata	NO	NO	SI
22/12/10	275	Attuazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di durata non superiore ai novanta giorni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.	Ministro del lavoro e delle politiche sociali	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed il Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	NO	NO	SI
22/12/10	273	Regolamento recante individuazione dei termini non superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69.	Ministro dello sviluppo economico	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed il Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	NO	NO	SI
22/12/10	276	Regolamento recante modifica all'articolo 25, comma 1, dello Statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 6 maggio 2005, n. 97.	Ministro della salute	NO	Ministri: della difesa, dell'economia e delle finanze e della pubblica amministrazione e l'innovazione	NO	NO	NO	Commissario straordinario dell'Associazione italiana della Croce rossa	SI
18/11/10	231	Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata superiore ai novanta giorni.	Ministro per i beni e le attività culturali, Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
17/11/10	246	Regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione non superiori a novanta giorni, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.	Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione	NO	Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	NO	NO	SI
05/11/10	226	Regolamento recante attuazione della previsione dell'articolo 74, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione al Titolo IV, Capi I, IV e V del medesimo decreto legislativo.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
04/11/10	242	Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione.	Ministro dell'economia e delle finanze	Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, Ministri interessati	NO	NO	Autorità garante per la protezione dei dati personali	NO	NO	SI
22/10/10	271	Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata non superiore a novanta giorni.	Ministro per i beni e le attività culturali	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	NO	NO	SI
22/10/10	272	Regolamento recante individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 7 della legge 18 giugno 2009, n. 69.	Ministro dello sviluppo economico, Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
16/07/10	145	Regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Dipartimento della funzione pubblica aventi durata non superiore a novanta giorni, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione	NO	Ministro per la semplificazione normativa	NO	NO	NO	NO	SI
16/07/10	144	Regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Dipartimento della funzione pubblica aventi durata superiore a novanta giorni, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.	NO	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e Ministro per la semplificazione normativa	SI	NO	NO	NO	SI
16/07/10	143	Regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, aventi durata non superiore ai novanta giorni, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.	NO	NO	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione	NO	NO	NO	NO	SI
16/07/10	142	Regolamento riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, aventi durata superiore ai novanta giorni, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
04/12/09	212	Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.	NO	Governo, Regioni e autonomie locali	NO	NO	NO	NO	Categorie produttive, associazioni di utenti e consumatori, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane	SI
04/12/09	208	Regolamento recante disposizioni modificative del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 febbraio 1972 in materia di ripartizione degli onorari e delle competenze tra avvocati e procuratori dello Stato.	Avvocatura generale	NO	NO	NO	Consiglio Avvocati e Procuratori dello Stato	NO	NO	SI
04/12/09	214	Regolamento recante disposizioni per il funzionamento del fondo perequativo dei proventi derivanti agli avvocati e procuratori dello Stato da incarichi arbitrali.	Avvocatura generale	NO	NO	NO	Consiglio degli avvocati e dei procuratori dello Stato	NO	NO	SI
04/12/09	200	Regolamento, recante disposizioni per il funzionamento del Fondo perequativo del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, istituito ai sensi dell'articolo 43, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69.	Avvocatura generale	NO	NO	NO	NO	NO	Organizzaz. sindacali	SI
20/11/09	171	Regolamento di modifica dell'articolo 51, comma 2, dello Statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2005, n. 97	Ministro del lavoro, Ministro della salute e delle politiche sociali	NO	Ministri: della difesa, dell'economia e delle finanze, per la pubblica amministrazione e innovazione	NO	NO	NO	Commissario straordinario dell'Associazione italiana della Croce rossa	SI
12/11/09	186	Modifica al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 1999, n. 11, concernente il compenso spettante ai tabaccai che riscuotono le tasse automobilistiche.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano	SI
24/07/09	126	Regolamento recante: «Modalità e criteri per l'assegnazione del premio intitolato a Giacomo Matteotti»	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
31/03/09	49	Regolamento di integrazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 novembre 2006, n. 312, concernente il trattamento dei dati sensibili e giudiziari presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati personali	SI
10/03/09	43	Regolamento recante istituzione e funzionamento del nuovo Osservatorio nazionale sulla famiglia.	NO	NO	NO	NO	Conferenza unificata	NO	NO	SI
23/02/09	31	Regolamento di disciplina del contrassegno da apporre sui supporti, ai sensi dell'articolo 181-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633.	Ministro per i beni e le attività culturali	NO	NO	NO	NO	NO	Società italiana degli autori e degli editori, associazioni di categoria interessate	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
03/10/03	297	Regolamento recante modifica dell'articolo 57 del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 luglio 2002, n. 208.	NO	NO	Ministro della salute e Ministro della difesa	SI	NO	NO	NO	SI
30/06/03	265	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 novembre 2002, n. 294, concernente disposizioni di attuazione dell'articolo 4 del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463, riguardante tariffe postali agevolate.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
10/12/02	308	Regolamento per la determinazione del modello e delle modalità di tenuta del registro dei casi di mesotelioma asbesto correlati ai sensi dell'articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 277 del 1991.	Ministro del lavoro e delle politiche sociali e Ministro della salute	NO	NO	NO	Autorità garante per la protezione dei dati personali, Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome	NO	NO	SI
27/11/02	294	Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 4 del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
25/10/02	296	Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 luglio 2001, n. 338, recante regolamento di esecuzione delle disposizioni relative al contrassegno della Società italiana autori e degli editori (S.I.A.E.) di cui all'articolo 181-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Associazioni di categoria interessate, Società italiana degli autori e degli editori	SI
07/08/02	249	Individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
06/08/02	143	Regolamento recante la disciplina del credito di imposta in favore delle imprese produttrici di prodotti editoriali, ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 marzo 2001, n. 62.	Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
05/08/02	208	Approvazione del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa.	NO	NO	Ministro della salute e Ministro della difesa	SI	NO	NO	NO	SI
30/01/02	29	Modificazioni dell'allegato al decreto legislativo 18 aprile 1994, n. 280, relativo al risparmio di greggio mediante l'impiego di carburanti di sostituzione.	Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministro delle attività produttive, Ministro della salute e Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
21/11/01	453	Regolamento generale di disciplina relativa agli obiettori di coscienza, a norma dell'articolo 8, comma 2, lettera i), della legge 8 luglio 1998, n. 230.	NO	NO	NO	SI	Consulta nazionale per il Servizio civile; Competenti commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, Ministro dell'economia e delle finanze	NO	NO	SI
07/09/01	395	Recepimento della direttiva 99/32/CE relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi.	Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio	NO	Ministro della salute	NO	NO	NO	Ministro delle attività produttive	SI
04/09/01	373	Regolamento recante la disciplina delle modalità di valutazione periodica dei funzionari diplomatici appartenenti ai gradi di segretario di legazione e consigliere di legazione.	Ministro degli affari esteri	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
11/07/01	338	Regolamento di esecuzione delle disposizioni relative al contrassegno della Società italiana degli autori e degli editori (S.I.A.E.) di cui all'articolo 181-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, come introdotto dall'articolo 10 della legge 18 agosto 2000, n. 248, recante nuove norme di tutela del diritto d'autore.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Associazioni di categoria interessate; la Società italiana degli autori e degli editori	SI
31/05/01	319	Modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 luglio 1995, n. 502, concernente il trattamento economico del direttore generale, del direttore sanitario e del direttore amministrativo delle aziende sanitarie.	Ministri della sanità, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale e per gli affari regionali	NO	NO	NO	NO	NO	Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regione e Province autonome di Trento e Bolzano	SI
30/05/01	341	Regolamento relativo ai criteri per la composizione delle commissioni esaminatrici del corso concorso selettivo di formazione dei dirigenti scolastici.	Ministro della pubblica istruzione	NO	Ministro per la funzione pubblica	NO	NO	NO	NO	SI
17/05/01	285	Regolamento concernente la riforma del concorso diplomatico in applicazione dell'articolo 1 del decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85/2000.	Ministri degli affari esteri	NO	NO	NO	NO	NO	Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica	SI
09/04/01	266	Regolamento relativo alla gestione delle spese ed al rendiconto dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.	Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici	NO	Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	NO	NO	NO	NO	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
04/04/01	242	Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221, in materia di criteri unificati di valutazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate e di individuazione del nucleo familiare per casi particolari, a norma degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130.	Ministro per la solidarietà sociale e del Ministro delle finanze	NO	Ministri: dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, della pubblica istruzione e per la funzione pubblica	NO	Conferenza unificata	NO	NO	SI
21/03/01	329	Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.	Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro del lavoro e delle politiche sociali e Ministro per la solidarietà sociale	NO	NO	NO	Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regione e Province autonome di Trento e Bolzano	NO	NO	SI
05/03/01	197	Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di termini, partecipazione e responsabilità del procedimento amministrativo.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
14/02/01	106	Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 1, comma 9, della legge 10 marzo 2000, n. 62, concernenti un piano straordinario di finanziamento alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per l'assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa delle famiglie per l'istruzione.	Ministro della pubblica istruzione	NO	Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, delle finanze, per gli affari regionali e per la solidarietà sociale	NO	Conferenza unificata	NO	NO	SI
22/12/00	448	Regolamento recante modalità e procedure per il trasferimento del personale dell'Ente nazionale per le strade (ANAS) alle regioni ed agli enti locali, in attuazione dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.	NO	NO	NO	NO	Commissione parlamentare consultiva, Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome	NO	Organizzaz. sindacali ; Unione italiana delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura	SI
14/12/00	446	Individuazione delle modalità e delle procedure per il trasferimento del personale ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.	NO	Ministro per la funzione pubblica, Presidente della conferenza dei presidenti delle Regioni, Presidente dell'Unione delle province d'Italia, Presidente dell'Associaz. nazionale dei Comuni d'Italia e le organizzaz. sindacali	NO	NO	Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa	NO	Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; organizzaz. sindacali	SI
28/11/00	454	Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di termini, partecipazione e responsabilità del procedimento amministrativo.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
23/11/00	434	Regolamento recante recepimento della direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel.	Ministro dell'ambiente	NO	Ministro della sanità	NO	NO	NO	Ministro dell'economia e delle finanze e Ministro per l'industria, commercio ed artigianato	SI
15/11/00	378	Modificazioni al regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 41 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, concernente la concessione di un contributo diretto volto ad agevolare le spedizioni di libri, giornali e periodici e pubblicazioni informative di associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro.	NO	NO	Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	NO	NO	NO	NO	SI
04/10/00	377	Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 41 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, concernente la concessione di un contributo diretto volto ad agevolare le spedizioni di libri, giornali e periodici e pubblicazioni informative di associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro.	NO	NO	Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	NO	NO	NO	NO	SI
04/07/00	226	Regolamento recante conferma con modificazioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999, n. 320 concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo.	Ministro della pubblica istruzione	NO	Ministro dell'interno	NO	Commissioni competenti della Camera e del Senato	NO	Conferenza unificata	SI
26/06/00	227	Regolamento recante la fissazione dei limiti di altezza per il personale femminile del Corpo di Guardia di finanza.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Ministri delle finanze e per le pari opportunità, Commissione nazionale per la parità e per le pari opportunità tra uomo e donna	SI
14/04/00	175	Regolamento recante disposizioni modificative del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 febbraio 1972 in materia di ripartizione degli onorari e delle competenze tra avvocati e procuratori dello Stato.	NO	NO	Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	NO	NO	NO	NO	SI
13/04/00	141	Regolamento recante il limite di età per la partecipazione al concorso per procuratore dello Stato.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
16/03/00	112	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 1987, n. 411, relativo ai limiti di altezza per la partecipazione ai concorsi pubblici.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Ministri: della difesa, dei trasporti e della navigazione e per le pari opportunità, Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna	SI
09/03/00	152	Regolamento recante norme per la definizione dei criteri e delle procedure per l'individuazione dei soggetti privati partecipanti al Sistema statistico nazionale (SISTAN) ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 28 aprile 1998, n. 125.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati personali	SI
09/12/99	535	Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.	Ministro per la solidarietà sociale	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati personali	NO	Conferenza unificata, Ministro degli affari esteri, Ministro interno, Ministro della giustizia	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
22/10/99	437	Regolamento recante caratteristiche e modalità per il rilascio della carta di identità elettronica e del documento di identità elettronico, a norma dell'articolo 2, comma 10, della legge 15 maggio 1997, n. 127, come modificato dall'articolo 2, comma 4, della legge 16 giugno 1998, n. 191.	Ministro dell'interno	NO	Ministro per la funzione pubblica	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati personali	SI
29/09/99	425	Regolamento recante norme per l'individuazione dei documenti di competenza del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali sottratti al diritto di accesso, in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241.	NO	NO	NO	NO	Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	NO	NO	SI
25/09/99	448	Nuovo regolamento di esecuzione della legge 9 luglio 1990, n. 185, recante nuove norme per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
16/09/99	504	Regolamento recante agevolazioni in materia di diritto d'autore nel caso di esecuzioni, rappresentazioni e manifestazioni effettuate da determinati soggetti ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 650.	NO	NO	NO	NO	Commissioni competenti della Camera e del Senato	NO	NO	SI
05/08/99	320	Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo.	Ministro della pubblica istruzione		Ministro dell'interno		Commissioni competenti della Camera e del Senato	NO	Conferenza permanente per i rapporti Stato Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano	
21/07/99	305	Regolamento recante disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata, a norma dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109.	Ministro per la solidarietà sociale	NO	Ministro delle finanze	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati, Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, Conferenza unificata	SI
07/05/99	221	Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate.	Ministro delle finanze	NO	Ministri: della solidarietà sociale, dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale	NO	NO	NO	NO	SI
20/04/99	166	Regolamento recante norme per l'istituzione dell'Ufficio per le politiche di promozione dell'occupazione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.	NO	Ministro del lavoro e della previdenza sociale	NO	NO	NO	NO	NO	SI
16/04/99	215	Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo e nei pubblici esercizi.	Ministro dell'ambiente	NO	Ministro della sanità	NO	NO	NO	NO	SI
19/03/99	98	Regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.	Ministro per gli affari regionali	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
15/03/99	218	Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 6 della legge 30 luglio 1998, n. 281, concernente agevolazioni e contributi in favore delle attività editoriali delle associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco istituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato di cui all'articolo 5 della stessa legge.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
13/03/99	117	Regolamento recante norme per la determinazione degli elementi di valutazione e dei parametri di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 23, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, per l'aggiudicazione degli appalti di servizi di pulizia degli edifici di cui alla categoria 14 della classificazione comune dei prodotti 874, contenuta nell'allegato 1 al decreto legislativo n. 157/1995.	Ministro del lavoro e della previdenza sociale	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
10/03/99	294	Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie di documenti in possesso degli organismi di informazione e di sicurezza sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241.	NO	NO	NO	NO	Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	NO	NO	SI
25/01/99	11	Regolamento recante disciplina uniforme del rapporto tra i tabaccai e le regioni relativamente alla riscossione delle tasse automobilistiche emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge n. 449 del 1997.	NO	NO	NO	NO	Garante per la protezione dei dati personali	NO	Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e province autonome	SI
08/01/99	52	Regolamento recante norme per la tenuta in forma automatizzata dei registri cartacei presso il Consiglio di Stato e i tribunali amministrativi regionali.	NO	NO	Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	NO	NO	NO	NO	SI
19/11/98	456	Regolamento recante istituzione del Dipartimento per le riforme istituzionali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.	NO	Ministro per le riforme istituzionali	NO	NO	NO	NO	NO	SI
16/10/98	486	Regolamento recante norme per le modalità di versamento all'erario dell'importo previsto dall'articolo 1, comma 126, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.	Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
08/07/98	307	Regolamento recante modificazione all'allegato A al decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319, in attuazione della direttiva della Commissione 97/38/CE del 20 giugno 1997, relativo ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
08/07/98	163	Regolamento recante norme sul pubblico registro per la cinematografia, ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del decreto-legge 14 gennaio 1994, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 marzo 1994, n. 153.	Ministro delegato in materia di spettacolo e sport	NO	NO	NO	NO	NO	Commissione centrale per la cinematografia	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
30/06/98	310	Regolamento recante norme di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativamente all'individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza del Dipartimento della funzione pubblica.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
25/05/98	394	Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 2, comma 20, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernente la disciplina del Fondo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria per le integrazioni tariffarie da corrispondere alle Poste italiane S.p.a.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
13/02/98	34	Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 1994, n. 298, concernente norme di riordino del settore farmaceutico.	Ministro della sanità	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
12/12/97	502	Regolamento recante norme per l'inquadramento nel ruolo medico del Servizio sanitario nazionale di incaricati del servizio di guardia medica e medicina dei servizi.	Ministro della sanità	NO	Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e Ministro della funzione pubblica	NO	Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome	NO	NO	SI
28/10/97	405	Regolamento recante istituzione ed organizzazione del Dipartimento per le pari opportunità nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.	NO	Ministro per le pari opportunità	NO	NO	NO	NO	NO	SI
14/10/97	412	Regolamento recante l'individuazione delle attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, per le quali l'attività di vigilanza può essere esercitata dagli ispettorati del lavoro delle direzioni provinciali del lavoro.	Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità	NO	NO	NO	NO	NO	Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro	SI
07/10/97	397	Regolamento recante modificazione dell'allegato al decreto legislativo 18 aprile 1994, n. 280, relativo al risparmio di greggio mediante l'impiego di componenti di carburanti di sostituzione.	Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, delle finanze, della sanità e dell'ambiente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
06/08/97	452	Regolamento recante approvazione del capitolato di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, relativo alla locazione e all'acquisto di apparecchiature informatiche, nonché alla licenza d'uso dei programmi.	Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione	NO	Ministro del tesoro	NO	NO	NO	NO	SI
05/08/97	517	Regolamento recante norme per la individuazione delle ipotesi e delle fattispecie di lavori, sottratte all'applicazione del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, ed assoggettate alla normativa sui lavori pubblici.	Ministro dei lavori pubblici	NO	Ministri: dei trasporti e della navigazione, delle poste e telecomunicazioni, dell'industria, commercio e artigianato, per i beni culturali e ambientali, per le politiche agricole	NO	NO	NO	NO	SI
30/07/97	365	Regolamento per il giudizio di idoneità ai sensi dell'articolo 9, comma 8, del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517.	Ministro della sanità	NO	Ministri del tesoro e della funzione pubblica	NO	Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome	NO	NO	NO
28/07/97	311	Regolamento recante norme di attuazione delle direttive 94 / 54 / CE e 96/21/CE recanti modifiche della direttiva 79 / 112 / CEE concernente l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari destinati al consumatore.	Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato	NO	Ministro della sanità	NO	NO	NO	NO	SI
07/03/97	110	Regolamento recante approvazione del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce rossa.	NO	NO	Ministro della sanità e Ministro della difesa	NO	NO	NO	Consiglio dei ministri	SI
27/02/97	116	Regolamento recante norme per la determinazione degli elementi di valutazione e di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 23, comma 1, lettera b) , del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, per l'aggiudicazione degli appalti di servizi in materia di architettura, ingegneria e di altri servizi tecnici di cui alla categoria 12 della C.P.C. (classificazione comune dei prodotti) n. 867 contenuta nell'allegato 1 del decreto n. 157/1995.	Ministro dei lavori pubblici	NO	NO	NO	NO	NO	Commissione istituita con decreto n. 4582 / 21 / 65 del 26 maggio 1995	SI
06/12/96	694	Regolamento recante norme per la riproduzione sostitutiva dei documenti di archivio e di altri atti dei privati.	Ministro per i beni culturali e ambientali	NO	Ministro di grazia e giustizia, con il Ministro delle finanze e con il Ministro del tesoro	NO	NO	NO	Comitato di settore per i beni archivistici	SI
09/08/96	483	Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 4 del decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 1995, n. 203, recante riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.	Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, delegato per lo spettacolo	NO	Ministro del tesoro	NO	NO	NO	NO	SI
07/08/96	621	Regolamento recante modificazioni al decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319, concernente attuazione della direttiva 92/51/CEE relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale che integra la direttiva 89/48/CEE.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
06/02/96	175	Regolamento di attuazione della direttiva 93/102/CE recante modifica della direttiva 79/112/CE concernente l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale.	Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato	NO	Ministro della sanità	NO	NO	NO	NO	SI
26/01/96	200	Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso.	NO	NO	NO	NO	Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	NO	NO	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
17/01/96	137	Regolamento recante modificazione al regolamento sulla disciplina per il trasporto ferroviario dei rifiuti speciali, tossici e nocivi, classificati dal decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 1991, n. 308.	Ministro dell'ambiente	NO	NO	NO	NO	NO	Ministri della sanità e dei trasporti e della navigazione, Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regioni e province autonome di Trento e Bolzano	SI
26/10/95	589	Regolamento concernente modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 giugno 1992, n. 366, recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.	Direttore della segreteria	Ministro del tesoro	Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali	NO	NO	NO	NO	SI
09/08/95	531	Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente alla determinazione dei termini entro i quali debbono essere adottati i provvedimenti di competenza del Dipartimento della protezione civile e gli uffici delle relative istruttorie e adozioni.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
19/07/95	502	Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere.	Ministri della sanità, del tesoro, del lavoro e della previdenza sociale e per gli affari regionali	NO	NO	NO	NO	NO	Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome	SI
24/03/95	207	Regolamento recante disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione.	Ministro per la funzione pubblica	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
11/03/95	291	Regolamento recante norme per l'individuazione delle necessarie procedure amministrative e l'operatività del fondo di garanzia sui mutui contratti dalle associazioni concertistiche e assimilate per il ripiano dei relativi deficit.	NO	Ministro del tesoro	NO	NO	NO	NO	NO	SI
20/12/94	763	Regolamento concernente le categorie di documenti formati o comunque rientranti nella disponibilità del Consiglio di Stato, del consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana, dei tribunali amministrativi regionali e del tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, sottratti al diritto d'accesso.	NO	NO	NO	NO	Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri	NO	NO	SI
15/12/94	753	Regolamento concernente l'istituzione e l'organizzazione del Dipartimento per gli italiani nel mondo, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.	NO	Ministro per gli italiani nel mondo	NO	NO	NO	NO	NO	SI
03/11/94	773	Regolamento recante criteri e modalità di utilizzo del Fondo per lo sviluppo, istituito dall'art. 1-ter del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.	Ministri del lavoro e della previdenza sociale, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del tesoro	NO	NO	NO	Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione	NO	NO	SI
27/10/94	770	Regolamento concernente la nuova disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche.	NO	Amministrazioni regionali	Ministro per la funzione pubblica e Ministro del tesoro	SI	NO	NO	NO	SI
20/10/94	755	Regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo lire UNRRA e sui criteri di gestione del relativo patrimonio, in attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559.	Ministro dell'interno	NO	Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale e con il Ministro del tesoro	NO	NO	NO	NO	SI
18/10/94	692	Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti richiesti ai fini della nomina di esperti a dirigente generale e per il conferimento di incarichi di dirigente generale con contratti di diritto privato.	Ministro per la funzione pubblica	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
06/10/94	769	Regolamento per la gestione delle spese occorrenti per il funzionamento dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.	Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
05/10/94	623	Modificazione al regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, n. 174.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
16/09/94	716	Regolamento recante la disciplina della mobilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.	NO	NO	NO	NO	Conferenza permanente per i rapporti Stato Regioni e province autonome Trento e Bolzano	NO	Confederazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, CIDA, CISNAL, CISAL, CONF.S.A.L., CONFEDIR, R.D.B./CUB	SI
09/05/94	412	Regolamento per il riordino delle competenze e dell'organizzazione del Dipartimento per gli affari sociali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.	NO	Ministro per gli affari sociali	NO	NO	NO	NO	NO	SI
06/05/94	565	Regolamento recante norme per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate.	NO	NO	Ministro del tesoro	NO	NO	NO	NO	SI
21/04/94	439	Regolamento relativo all'accesso alla qualifica di dirigente.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
14/04/94	321	Regolamento per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni del Dipartimento della funzione pubblica.	NO	Ministro per la funzione pubblica	NO	NO	NO	NO	NO	SI
14/04/94	609	Regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.	Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI

APPENDICE

Tabella dei d.P.C.M. regolamentari numerati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale.
Aggiornata al 31-05-2023.

DATA	N.	EPIGRAFE	PROPOSTA	INTESE	CONCERTI	DELIB. del Consiglio dei Ministri	PARERI	SOGGETTI INFORMATI	SOGGETTI SENTITI	PARERE del Cons. di Stato
30/03/94	298	Regolamento di attuazione dell'art. 4, comma 9, della legge 8 novembre 1991, n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico.	Ministro della sanità	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
19/03/94	282	Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in ordine ai procedimenti di competenza del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali e del tribunale di giustizia amministrativa con sede in Trento e sezione autonoma di Bolzano.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
19/03/94	281	Regolamento di attuazione dell'art. 3 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, concernente la determinazione di fatti, stati e qualità per la prova dei quali è ammessa una dichiarazione del soggetto che tenga temporaneamente luogo della normale documentazione.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
11/03/94	374	Regolamento recante norme sull'istituzione dell'Albo dei dirigenti pubblici.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
07/03/94	276	Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Osservatorio delle politiche regionali, in attuazione dell'art. 4, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96.	Ministro del bilancio e della programmazione economica	NO	Ministro del tesoro	NO	NO	NO	NO	SI
07/02/94	174	Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche.	NO	NO	NO	NO	NO	NO		SI
03/01/94	244	Regolamento concernente il registro pubblico speciale per i programmi per elaboratore.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Società italiana degli autori ed editori	SI
30/12/93	593	Regolamento concernente la determinazione e la composizione dei comparti di contrattazione collettiva di cui all'art. 45, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.	NO	Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano	NO	NO	NO	NO	Consiglio dei Ministri	SI
11/11/93	597	Regolamento recante norme sulle competenze e sull'organizzazione del Dipartimento della funzione pubblica.	NO	Ministro della funzione pubblica	NO	NO	NO	NO	NO	SI
27/04/93	233	Regolamento concernente la rimozione del limite massimo fissato in m 1,80 per l'ammissione ai concorsi pubblici per vigili del fuoco nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Organizzaz. sindacali del personale dei vigili del fuoco maggiormente rappresentative sul piano nazionale; Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna	SI
30/09/92	432	Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 1987 n. 411, concernente specifici limiti di altezza per la partecipazione ai concorsi pubblici, relativamente al limite minimo di statura delle candidate ai concorsi per l'accesso alla Polizia di Stato.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Organizzaz. sindacali del personale della Polizia di Stato; Ministro dell'interno	SI
15/06/92	473	Regolamento recante la disciplina del trasferimento agli enti locali dei fondi relativi ai dipendenti dell'Ente ferrovie dello Stato trasferiti con le modalità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1988, n. 325.	NO	NO	Ministro del tesoro	NO	NO	NO	NO	SI
04/06/92	366	Regolamento di organizzazione e funzionamento della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano	NO	NO	Ministro per le riforme istituzionali e per gli affari regionali	NO	NO	NO	NO	SI
04/05/92	389	Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio Supremo di Difesa.	NO	NO	Ministro del tesoro e Ministro della difesa	NO	NO	NO	NO	SI
01/04/92	321	Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica del 19 gennaio 1987 n. 12 relativo all'Ordinamento del Dipartimento per il Mezzogiorno	NO	Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno	NO	NO	NO	NO	Commissione parlamentare sugli interventi nel Mezzogiorno	SI
21/02/92	315	Regolamento recante compiti, modalità di funzionamento e articolazione degli Uffici del Segretario del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto.	Ministro dei Trasporti	NO	NO	NO	CIPET	NO	NO	SI
13/12/91	444	Regolamento recante adeguamento delle competenze e dell'organizzazione del Dipartimento per gli affari sociali nell'ambito della presidenza del Consiglio dei Ministri	NO	Ministro per gli affari sociali	NO	NO	NO	NO	NO	SI
09/07/91	276	Regolamento di organizzazione dell'ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
07/06/91	308	Regolamento concernente la disciplina per il trasporto ferroviario dei rifiuti speciali, tossici e nocivi, classificati dal decreto del Presidente della Repubblica del 10 settembre 1982 n. 915	Ministro dell'ambiente	NO	NO	NO	NO	NO	Ministro della sanità e Ministro dei trasporti; Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome; Comitato tecnico-scientifico	SI
11/05/91	187	Regolamento per il controllo delle composizioni azionarie dei soggetti aggiudicatari di opere pubbliche e per il divieto delle intestazioni fiduciarie, previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 19 marzo 1990, n. 55, sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso.	Ministro del tesoro	Ministro dei lavori pubblici	NO	SI	NO	NO	NO	SI
10/05/91	191	Regolamento disciplinante i criteri per la mobilità d'ufficio dei dipendenti in esubero degli enti locali dissestati.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Confederazioni sindacali	SI
03/05/91	170	Disposizioni integrative del regolamento concernente la istituzione e l'organizzazione del Dipartimento per le aree urbane nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.	NO	Ministro per i problemi delle aree urbane	NO	NO	NO	NO	NO	SI
04/03/91	138	Regolamento recante i nuovi limiti di statura per l'ammissione ai corsi per la nomina ad allievo guardia e ad ufficiale del Corpo forestale dello Stato.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Ministro dell'agricoltura e delle foreste; organizzaz. sindacali	SI

