



I DPCM DI NATURA NORMATIVA  
TRA PLURALITÀ DI PROCEDIMENTI E DI FONTI\*

MARCELLO SALERNO\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I procedimenti di formazione: iniziativa, intese, concerti, pareri. – 3. *Segue*: la deliberazione del Consiglio dei ministri. – 4. *Segue*: l’emanazione del Presidente del Consiglio. – 5. Procedimenti, soggetti coinvolti e natura dell’atto. – 6. Considerazioni conclusive.

**1. Introduzione**

La disciplina dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri si colloca, come è noto, all’interno di un quadro normativo assai frammentato e disomogeneo costituito da singoli e isolati interventi derivanti, il più delle volte, da situazioni contingenti. Ciò solleva problemi rilevanti soprattutto con riferimento a quella categoria di DPCM che assumono natura giuridica normativa e che si collocano in maniera sempre più significativa all’interno del sistema delle fonti<sup>1</sup>.

---

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\*\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi “A. Moro” di Bari.

<sup>1</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2019, 200. 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 (lo sottolinea, tra gli altri, O. ROSELLI, *I principali atti normativi conseguenti la riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, in U. DE SIERVO (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2000, 160 ss. ma cfr. anche M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (cur.), *Il potere regolamentare nell’amministrazione centrale*, Bologna, 1992, 158). Progressivamente crescente è stata la loro diffusione ma anche la varietà dei contenuti già prima della fase pandemica, sebbene non si possa negare che la pandemia abbia determinato un ricorso decisamente straordinario al DPCM sin dalle sue prime fasi assieme ad una torsione sul sistema delle fonti (tra i tanti: U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 305; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, 25/2021, 81 ss.). Il fenomeno, infatti, 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.

Proprio per questa ragione il presente studio si concentra su tale tipologia di decreti, in particolare su quelli che assumono la forma di regolamento<sup>2</sup>, con l’obiettivo di verificare, attraverso l’analisi dei differenti procedimenti di formazione, il ruolo dei vari soggetti coinvolti in ciascun procedimento nonché il differente contributo di ciascuno di essi nel definire il contenuto dell’atto. Ad oggi, infatti, è ancora la singola fonte legittimante a disciplinare, di volta in volta, il procedimento di formazione di ciascun DPCM<sup>3</sup>. La legge n. 400 del 1988<sup>4</sup>, benché abbia rappresentato un punto di snodo fondamentale nella disciplina delle fonti di provenienza governativa<sup>5</sup>, non ha affrontato in maniera esplicita e compiuta il procedimento di formazione dei DPCM<sup>6</sup>. A tal riguardo, la dottrina aveva tendenzialmente assimilato tale fonte, almeno in prima ipotesi, ai regolamenti ministeriali, riconducendone la disciplina a quanto previsto dall’art. 17 della stessa legge<sup>7</sup>. Tuttavia, come si vedrà più analiticamente in seguito, la prassi ha mostrato che non tutti i DPCM presentano i caratteri e i requisiti tipici dei

---

LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in *Consulta online*, 2/2021, 406.

<sup>2</sup> Come si specificherà meglio tra breve, il presente studio prende in considerazione tutti i DPCM che si autoqualificano “regolamenti” ai sensi del DPR n. 611 del 23 luglio 1986, in un arco temporale che va dal 1987 – anno nel quale viene imposta la numerazione progressiva di tali atti e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale – sino ai giorni nostri.

<sup>3</sup> In larga parte si tratta di leggi ordinarie, decreti-legge o decreti legislativi. Sul rapporto tra fonte legittimante e DPCM, con particolare riferimento al periodo dell’emergenza pandemica, v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109 ss.; U. RONGA, *L’emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, 2022, 96 ss.

<sup>4</sup> 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”.

<sup>5</sup> 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*, 1-2/1989, 21 ss.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *La nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla Legge n. 400/1988*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (cur.), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell’Amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna, 1991, 274, nt. 3. In G.U. RESCIGNO, *Il nome proprio degli atti normativi e la legge n. 400 del 1988*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, II, 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, 2022, 74).

regolamenti ministeriali, con la conseguenza che l'applicazione estensiva dell'art. 17, alla prova dei fatti, non ha trovato generale riscontro<sup>8</sup>.

Analogamente, a circa un decennio dalla legge n. 400, i decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999<sup>9</sup>, che pure intervennero sull'organizzazione interna del Governo in una prospettiva di crescita delle competenze autonome del Presidente del Consiglio<sup>10</sup> e del numero di atti che potevano assumere la forma del DPCM, hanno evitato di introdurre 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 Presidenza<sup>11</sup>, il decreto legislativo n. 303, all'art. 9, ha espressamente esentato i DPCM dagli adempimenti imposti dall'art. 17, c. 4, della legge n. 400.

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

---

<sup>8</sup> L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, 2001, 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 DPCM esemplificativi.

<sup>9</sup> Ci si riferisce, come è noto, al D. Lgs. n. 300 del 30-7-1999, recante "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" e al D. Lgs. n. 303 del 30-7-1999, recante "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

<sup>10</sup> 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 sistema delle autonomie territoriali, così riassume C. COLAPIETRO, *Governo*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Dizionario sistematico di diritto costituzionale*, Milano, 2008, 897 s. Per una ricostruzione storico-evolutiva del ruolo del Presidente del Consiglio si veda, per tutti, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951, rist. Milano, 2023, 1 ss.

<sup>11</sup> In particolare, il D. Lgs. n. 303 del 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 del 1988, pertanto i decreti di cui agli art. 7, 8 e 9 del d. lgs. 303 del 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 (cur.), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, 2000, 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*, 54. Per una riflessione più ampia cfr. anche G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2001, 1123 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, 217 ss.; C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione studi e ricerche parlamentari*, Quaderno 14 del 2003, Torino, 2004.

pubblicità o di controlli<sup>12</sup>. La vasta tipologia di forme e di contenuti che i DPCM possono assumere e la disorganica disciplina cui sono sottoposti determina, infine, profonde divergenze interpretative anche riguardo la loro natura giuridica all'interno del sistema delle fonti: una questione non di poco conto poiché tocca uno dei punti più nevralgici delle scienze giuspubblicistiche e chiama in causa tematiche di grande rilievo dottrinario, quali la ricerca dei criteri idonei ad identificare un atto come normativo.

La rilevanza dei DPCM nel quadro delle fonti, dunque, ha suggerito di concentrare il presente studio su quelli di natura regolamentare, più precisamente quelli che recano la dizione di "regolamento" e che, ai sensi del DPR n. 611 del 23 luglio 1986, sono da inserire nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana<sup>13</sup> 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»<sup>14</sup>. Al fine di utilizzare un metodo il più possibile oggettivo, i DPCM da prendere in considerazione sono stati individuati ricorrendo ad un criterio strettamente formale<sup>15</sup> costituito dall'autoqualificazione di regolamento secondo quanto previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 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, caratterizza tutti i regolamenti governativi<sup>16</sup>, dunque anche quelli approvati tramite DPCM.

In alternativa, infatti, sarebbe necessario verificare, caso per caso, se al di là dell'autoqualificazione formale i DPCM posseggono o meno natura regolamentare, con tutte le incertezze derivanti dalle possibili divergenze interpretative. Infine, un'ulteriore difficoltà deriverebbe dal fatto che non tutti i DPCM sono sottoposti a numerazione progressiva salvo, appunto, quelli che si autoqualificano come regolamenti, per cui molti DPCM che non presentano i requisiti formali di regolamento potrebbero sfuggire alla pubblicazione legale o comunque risultare di difficile reperibilità nelle banche dati<sup>17</sup>.

Ricorrendo al criterio dell'autoqualificazione formale il presente studio ha consentito di rilevare che, a partire dal 1987<sup>18</sup> fino alla chiusura dell'analisi quantitativa

---

<sup>12</sup> Lo premette sin dall'inizio dell'analisi ricostruttiva S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. II, Milano, 1998, 281.

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 1, c. 1 e 4, della legge 11 dicembre 1984, n. 839. Tale legge rinviava l'identificazione puntuale di tali atti a uno o più successivi decreti del Presidente della Repubblica, tra cui appunto il DPR n. 611 del 1986.

<sup>14</sup> Art. 1, c. 1, lett. b).

<sup>15</sup> 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, 1970, 10, nt. 13).

<sup>16</sup> O. ROSELLI, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 61. Si sofferma sull'importanza dell'autoqualificazione formale, dopo la legge n. 400 del 1988, anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 45.

<sup>17</sup> Ciò emerge anche dall'analisi empirica di L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 2021, 123, 66 s. che riguarda anche la reperibilità degli atti nelle banche dati giuridiche tra le quali la piattaforma Normattiva.it, utilizzata ai fini presente studio.

<sup>18</sup> Ossia dopo l'entrata in vigore del DPR n. 1092 del 28 dicembre 1985.

del presente studio<sup>19</sup>, i DPCM che presentano le caratteristiche di regolamento risultano 317<sup>20</sup>. Larga parte di questi (esattamente 304) riportano già in epigrafe la denominazione di “regolamento” oppure, in qualche caso, espressioni similari come “norme regolamentari” oppure contengono una esplicita indicazione che li riconduce ad un intervento di modifica o integrazione di precedenti regolamenti<sup>21</sup>. 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». A tal riguardo la dottrina è concorde nel ritenere che la prescrizione contenuta nell’art. 17 della legge n. 400 del 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»<sup>22</sup>.

## **2. I procedimenti di formazione: iniziativa, intese, concerti, pareri**

Nel quadro dei vari tentativi di sistematizzazione dei DPCM di natura regolamentare<sup>23</sup>, l’analisi dei procedimenti di formazione consente di restituire una rappresentazione quanto più possibile rispondente al reale 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,

---

<sup>19</sup> La raccolta dei dati si è chiusa il 30 novembre 2023.

<sup>20</sup> 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». Per un’analisi più ampia dei DPCM regolamentari, con particolare riferimento al diverso ruolo che assume il Presidente del Consiglio a seconda della differente tipologia di atto, sia consentito il rinvio a M. SALERNO, *D.P.C.M. regolamentari e ruolo del Presidente del Consiglio*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, 1/2023, dove è presente anche un’appendice con la tabella riassuntiva degli elementi che caratterizzano il procedimento di formazione di ciascun atto.

<sup>21</sup> 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 332 risultati. La differenza rispetto ai 317 oggetto della presente indagine dipende dal fatto che sono stati riscontrati 15 DPCM 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.

<sup>22</sup> Così G.U. RESCIGNO, *Il nome proprio degli atti normativi*, cit., 1505.

<sup>23</sup> Alcuni tentativi in tal senso si rinvengono già in alcuni studi che si riferiscono a specifici e limitati periodi temporali. Cfr., ad esempio, il Focus sul DPCM 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 (su cui v. V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016, 3 ss.) oppure l’analisi delle prassi rinvenibili in M.A. GLIATTA, *L’uso dei dPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, 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.

inoltre, si manifesta la concreta natura della fonte normativa all'interno del circuito democratico-rappresentativo<sup>24</sup>.

La stratificazione dei numerosi interventi legislativi che hanno disposto il ricorso ai DPCM ha dato luogo ad una varietà molto ampia di 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. Gli elementi che caratterizzano la formazione dell'atto possono essere 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.

Il primo dato che emerge in buona parte dei DPCM 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 186 DPCM (sui 317 presi in considerazione) 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 CNIPA<sup>25</sup> o dalle Autorità garanti<sup>26</sup>, 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 ministero medesimo.

Molto spesso 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 della definizione del contenuto dell'atto. Pertanto appare utile analizzare separatamente entrambe le circostanze. L'iniziativa tramite concerto ricorre in 147 DPCM sui 317 analizzati. I ministri prevalentemente coinvolti, i quali firmano l'atto assieme al Presidente del Consiglio<sup>27</sup>, sono il Ministro dell'economia e delle finanze e quello per la pubblica amministrazione

---

<sup>24</sup> 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*, 1/2006, 25, soprattutto perché democrazia è visibilità e controllabilità dell'attività politica nelle sue varie articolazioni.

<sup>25</sup> Cfr. DPCM n. 318 del 28-12-2006 “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”.

<sup>26</sup> Ad esempio v. il recente DPCM 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” o il DPCM n. 609 del 14-4-1994 “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.

<sup>27</sup> 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 del 24-10-1978 e n. 80 del 16-2-1979. 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 del 14-3-1990, Cons. St., VI, n. 4302 del 27-8-2002 e, in dottrina, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2014, 372 s.)

e la semplificazione<sup>28</sup>. Significativi anche i casi di concerto con il Ministro della salute<sup>29</sup>. Al concerto con uno o più ministri si aggiunge molto spesso, 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 regioni<sup>30</sup>. Più precisamente, organi diversi di uno stesso apparato amministrativo possono dare vita sia ad intese che a concerti mentre soggetti amministrativi tra loro autonomi possono dare vita ad intese ma non a forme di accordo riconducibili al concerto<sup>31</sup>. 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 finale<sup>32</sup>, 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

---

<sup>28</sup> Si tratta, in larga parte, dei regolamenti di organizzazione dei ministeri, cfr., ad esempio: DPCM n. 102 del 20-5-21 “Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli Uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”, DPCM n. 128 del 29-7-2021 “Regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica”, DPCM n. 196 del 30-9-2020 “Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione” ma il ministero dell'economia e delle finanze è coinvolto anche in altri ambiti, cfr.: DPCM n. 223 del 9-12-2021 “Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale”, DPCM n. 196 del 30-12-2021 “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”, DPCM n. 51 del 22-4-2020 “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”.

<sup>29</sup> Cfr., ad esempio, DPCM n. 395 del 7-9-2001 “Recepimento della direttiva 99/32/CE relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi” oppure DPCM n. 434 del 23-11-00 “Regolamento recante recepimento della direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel”.

<sup>30</sup> V. sul punto V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2012, 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 *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, 141. Anche E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, 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 (cur.), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 305 ss.

<sup>31</sup> In questi termini R. ROFFI, «Concerto» e «intesa» nell'attività amministrativa: spunti ricostruttivi, in *Giurisprudenza italiana*, 1988, IV, 420.

<sup>32</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 447 ss.

in via autonoma dall'amministrazione competente, la quale ne porterà, essa sola, la responsabilità nei confronti dei destinatari<sup>33</sup>.

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 coordinamento<sup>34</sup>. In questa prospettiva, i DPCM 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»<sup>35</sup>. 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'atto<sup>36</sup>. Sul punto, tuttavia, le opinioni della dottrina mostrano sfumature differenti in quanto, è stato sottolineato, anche in presenza di concerto tutti i soggetti che partecipano alla ponderazione sul contenuto dell'atto esprimono interessi di eguale livello<sup>37</sup>.

Il diverso "peso" che assume il concerto all'interno del procedimento di formazione dei DPCM va pertanto analizzato caso per caso, a seconda del ruolo che di volta in volta assume il ministero che partecipa al concerto. Nei frequenti DPCM 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 pubblica<sup>38</sup>. Analogamente il concerto con il ministero 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 DPCM assunti previa intesa. Dal punto di vista quantitativo essi rappresentano circa l'11% del totale

---

<sup>33</sup> R. ROFFI, «Concerto» e «intesa» nell'attività amministrativa, cit., 420.

<sup>34</sup> Così introduce il tema degli atti adottati tramite concerto F. CUOCOLO, *Concerto (atti di)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VII, Roma, 1988, 1.

<sup>35</sup> F. CUOCOLO, *Concerto (atti di)*, cit., 2.

<sup>36</sup> Sulla distinzione si rinvia a G. CORREALE, *Contributo allo studio del concerto*, Padova, 1974, 198 ss.

<sup>37</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, vol. I, 301, vol. II, 862 e 907.

<sup>38</sup> Sul punto v. anche A. MONACO, *Concerto (Atti di)*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano, 1961, 365.



(ne risultano 34 su 317). 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 DPCM 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 generale<sup>39</sup>.

Nel caso dei DPCM regolamentari l'intesa è generalmente richiesta quando occorre coinvolgere una o più regioni<sup>40</sup> oppure interessare la conferenza unificata<sup>41</sup> o la conferenza permanente Stato/regioni<sup>42</sup>. Abbastanza frequente anche l'intesa con singoli ministri<sup>43</sup>. 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.

In qualche caso, intese e concerti si riscontrano entrambi nel medesimo procedimento di formazione<sup>44</sup>, tuttavia l'intesa viene generalmente considerata una figura procedimentale più attenuata rispetto al concerto<sup>45</sup> 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

---

<sup>39</sup> G. RIZZA, *Intese*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, 1989, 1.

<sup>40</sup> V., ad esempio, il DPCM n. 262 del 29-7-1988 "Piano quinquennale di disinquinamento del bacino idrografico dei fiumi Lambro, Olona e Seveso" o il DPCM n. 212 del 4-12-2009 "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".

<sup>41</sup> A titolo esemplificativo: DPCM n. 185 del 23-2-2006 "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", DPCM n. 159 del 5-12-2012 "Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)", DPCM n. 21 del 21-2-2017 "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".

<sup>42</sup> È il caso del DPCM n. 242 del 4-11-2010 "Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione".

<sup>43</sup> Tra i tanti cfr. il DPCM n. 109 del 13-2-1990 "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 DPCM n. 405 del 28-10-1997 "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.

<sup>44</sup> È il caso, ad esempio, del DPCM n. 589 del 26-10-1995 "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.

<sup>45</sup> G. RIZZA, *Intese*, cit., 1.

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 di 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 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 accordo<sup>46</sup>.

Il procedimento di formazione dei DPCM regolamentari è spesso caratterizzato anche dal 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 del 1988. Precisamente ci si riferisce all’art. 17 il quale stabilisce che i DPR adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri, i regolamenti ministeriali ed interministeriali, sono adottati previo parere del Consiglio di Stato e sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti<sup>47</sup>.

Come si è avuto già modo di sottolineare, l’assenza di un esplicito riferimento al procedimento di formazione dei DPCM aveva indotto ad assimilare i DPCM 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 stesso Consiglio di Stato si è più volte espresso per una assimilazione tra il regime di approvazione dei DM e quello dei DPCM regolamentari, estendendo a questi ultimi sia le forme previste dell’art. 17 sia il suo stesso parere obbligatorio<sup>48</sup>.

Tuttavia la questione è sempre stata caratterizzata da una certa ambiguità poiché successivi interventi legislativi hanno esonerato alcune tipologie di DPCM di natura regolamentare dall’obbligo di ottenere il parere del Consiglio di Stato<sup>49</sup>. In molti casi, è la stessa fonte autorizzativa del DPCM a prevedere soltanto la facoltà di richiedere il parere e non l’obbligo<sup>50</sup>. Questo spiega perché nel presente studio numerosi DPCM

---

<sup>46</sup> G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo, Parte generale*, I, Bologna, 2005, 692 ma cfr. anche Corte cost., sent. 24-1-1991, n. 21, p.to 3 *cons. in dir.*

<sup>47</sup> 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* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVI, Roma, 1991, 8. La registrazione della Corte dei conti ha effetto sospensivo per l’entrata in vigore del regolamento (Cons. St., sez. IV, sent. 26-3-1974, n. 277).

<sup>48</sup> Cfr. il parere n. 379 del 2020 oppure, ancor prima, il parere n. 26 del 1996 e il n. 1695 del 2016.

<sup>49</sup> La legge n. 127 del 1997, ad esempio, formalizza il parere obbligatorio esclusivamente per i DPR 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. Studio su d.P.C.m, atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, 2022, 87.

<sup>50</sup> Ad esempio, con particolare riferimento ai DPCM di organizzazione dei ministeri, l’art. 2, comma 10 ter, del decreto-legge n. 95 del 2012 ha stabilito che essi sono soggetti al controllo preventivo di

regolamentari non presentano il parere del Consiglio di Stato<sup>51</sup> con la precisazione, contenuta espressamente in premessa agli stessi DPCM, che la scelta di non richiedere il parere è dovuta a «ragioni di speditezza e celerità». In effetti, l'esigenza di celerità trova fondamento se si considera che l'art. 17 c. 1 della legge n. 400 del 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 favorevole<sup>52</sup>). La legge n. 127 del 1997 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 317 DPCM oggetto del presente studio, ha consentito di rilevare che essi sono presenti in 66 casi (circa il 21% del totale). Si tratta di pareri rilasciati da soggetti sia interni che esterni al Governo, in prevalenza di Commissioni parlamentari<sup>53</sup>, di Comitati interministeriali<sup>54</sup>, di Autorità garanti<sup>55</sup>. In molti casi, inoltre, il parere viene

---

legittimità della Corte dei conti, mentre rientra nella facoltà del Presidente del Consiglio richiedere anche il parere del Consiglio di Stato.

<sup>51</sup> Sotto il profilo quantitativo, dei 317 DPCM oggetto di indagine sono 52 quelli privi del parere del Consiglio di Stato e in larga parte si tratta di decreti che disciplinano l'organizzazione dei ministeri.

<sup>52</sup> In questo senso A. CERRI, *Regolamenti*, cit. 8.

<sup>53</sup> Gli esempi sono molteplici, solo per citarne alcuni, sono stati adottati previo parere di commissioni parlamentari il DPCM n. 179 del 18-12-2020 “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 DPCM n. 180 del 23-12-2020 “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 DPCM n. 223 del 9-12-2021 “Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale”, il DPCM n. 81 del 14-4-2021 “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 DPCM n. 224 del 9-12-2021 “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, *Parere (voce)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXII, Roma, 1990, 10.

<sup>54</sup> Ad esempio sono stati adottati con il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica il DPCM n. 475 del 7-10-1987 “Approvazione del regolamento della biblioteca centrale del Consiglio nazionale delle ricerche” e il DPCM n. 408 del 24-9-1987 “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 DPCM n. 315 del 21-2-1992 recante “Regolamento recante compiti, modalità di funzionamento e articolazione degli Uffici del Segretario del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto”.

<sup>55</sup> Ad esempio è adottato con il parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali il DPCM n. 242 del 4-11-2010 recante “Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed

richiesto per coinvolgere gli enti territoriali attraverso una procedura meno vincolante rispetto alle intese (numerosi i DPCM adottati previo parere della Conferenza permanente Stato/regioni<sup>56</sup> o della Conferenza unificata<sup>57</sup>).

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 stato contenuta nella legge n. 124 del 2007<sup>58</sup> la quale prevede che le disposizioni di carattere regolamentare necessarie a dare attuazione alla stessa legge siano emanate con uno o più DPCM 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»<sup>59</sup>.

L'esigenza di condivisione della decisione contenuta nei DPCM 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 suo contenuto senza che possa esprimere una propria posizione.

Nello specifico sono 95 i DPCM che contengono un qualche riferimento ad organi che sono stati "sentiti" prima dell'adozione dell'atto. Tra questi si rinvengono associazioni di categoria<sup>60</sup>, commissioni parlamentari<sup>61</sup>, conferenza permanente

---

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 DPCM n. 208 del 10-12-2002 recante "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".

<sup>56</sup> Si tratta, ad esempio, del DPCM n. 329 del 21-3-2001 "Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale" o del DPCM n. 231 del 28-11-2011 "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".

<sup>57</sup> Si vedano, ad esempio, il DPCM n. 34 del 4-2-2021 "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 DPCM n. 12 del 25-1-2018 "Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES) o il DPCM n. 43 del 10-3-2009 "Regolamento recante istituzione e funzionamento del nuovo Osservatorio nazionale sulla famiglia".

<sup>58</sup> Ci si riferisce a quanto stabilito, in particolare, nell'art. 43 della legge n. 124 del 2007 recante "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto".

<sup>59</sup> A. MONACO, *Concerto (Atti di)*, cit., 366 ma cfr. ampiamente anche F. FRANCHINI, *Il parere nel diritto amministrativo*, Milano, 1944. Per una classificazione delle varie tipologie di parere v. G. CORREALE, *Parere*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, 676 ss., in part. 684 s.

<sup>60</sup> Come in DPCM n. 191 del 10-5-91, "Regolamento disciplinante i criteri per la mobilità d'ufficio dei dipendenti in esubero degli enti locali dissetati", DPCM n. 212 del 4-12-2009 "Regolamento recante

stato/regioni<sup>62</sup>, conferenza unificata<sup>63</sup>, consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici<sup>64</sup>, autorità garanti<sup>65</sup>, INPS<sup>66</sup>, ISTAT<sup>67</sup>.

In alcuni casi risultano "sentiti" anche il Consiglio dei ministri<sup>68</sup>, i comitati interministeriali<sup>69</sup> o singoli ministri interessati dal provvedimento<sup>70</sup>. 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

---

disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", DPCM n. 338 del 11-7-2001 "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".

<sup>61</sup> Cfr. ad esempio DPCM n. 117 del 17-3-1989 "Norme regolamentari sulla disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale".

<sup>62</sup> Come nel caso dei DPCM n. 178 del 29-9-2015, "Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico" e DPCM n. 11 del 25-1-1999 "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".

<sup>63</sup> Cfr., tra gli altri: DPCM n. 535 del 9-12-99 "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", DPCM n. 226 del 4-7-2000 "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".

<sup>64</sup> Ci si riferisce alla disciplina sull'organizzazione del Ministero della Cultura (cfr. DPCM n. 123 del 24-6-2021 "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").

<sup>65</sup> Risulta sentita l'autorità garante per la protezione dei dati personali in varie occasioni come ad esempio nel DPCM n. 187 del 15-9-2016 "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 DPCM n. 152 del 9-3-2000 "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 DPCM n. 110 del 19-6-2020 "Regolamento recante modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-Alert" e l'autorità per l'informatica nella PA nel DPCM n. 305 del 21-7-1999 "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".

<sup>66</sup> È il caso del DPCM n. 51 del 22-4-2020 "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 DPCM n. 150 del 4-9-2017 "Regolamento recante norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)".

<sup>67</sup> Cfr. DPCM n. 194 del 10-11-14 "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".

<sup>68</sup> Cfr. DPCM n. 110 del 7-3-1997 "Regolamento recante approvazione del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce rossa".

<sup>69</sup> Risulta sentito il Comitato interministeriale per la cybersicurezza nei DPCM nn. 222, 223 e 224 del 9-12-2021 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".

<sup>70</sup> Ad esempio risultano "sentiti" il Ministro dell'università e della ricerca nel DPCM n. 72 del 1-4-2008 "Regolamento recante la disciplina per il concorso di accesso alla carriera diplomatica", il Ministro delle attività produttive nel DPCM n. 395 del 7-9-2001 "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 DPCM n. 138 del 4-3-1991 "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".

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 DPCM che si occupano della disciplina riguardante l'organizzazione dei ministeri<sup>71</sup> o, più in generale, altri ambiti che possono in qualche modo interessare talune categorie di lavoratori<sup>72</sup>.

L'adempimento di “informare” alcuni soggetti si rinviene, invece, in 41 DPCM tra quelli analizzati. In larga parte (esattamente in 36 casi) risultano informate le organizzazioni sindacali<sup>73</sup>. Piuttosto rari, invece, i casi in cui il DPCM reca una “informativa” al Consiglio dei ministri<sup>74</sup> o una “comunicazione” alle competenti commissioni parlamentari<sup>75</sup> in sostituzione della più impegnativa e condizionante deliberazione del Consiglio dei ministri o del parere della commissione parlamentare competente.

### **3. Segue: la deliberazione del Consiglio dei ministri**

Prima dell'emanazione da parte del Presidente del Consiglio il procedimento di formazione dei DPCM regolamentari è sottoposto, in molti casi, alla deliberazione del Consiglio dei ministri. Si tratta di un passaggio che si può collocare all'interno della

---

<sup>71</sup> A titolo meramente esemplificativo: DPCM n. 47 del 4-4-2019 “Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca”, DPCM n. 184 del 15-6-2015 “Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche”.

<sup>72</sup> Sia sufficiente richiamare il DPCM n. 110 del 1-6-2007 “Nuovo regolamento per la gestione delle spese del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione”, il DPCM n. 448 del 22-12-2000 “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 DPCM n. 200 del 4-12-2009 “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”.

<sup>73</sup> Anche in questo caso, come per i DPCM che prevedono di “sentire” le organizzazioni sindacali, si tratta prevalentemente di DPCM disciplinanti l'organizzazione dei ministeri (cfr. DPCM n. 128 del 29-7-2021 “Regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica”, DPCM n. 169 del 19-6-2019 “Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero della giustizia, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84”).

<sup>74</sup> Si tratta solo di due DPCM, esattamente il n. 80 del 23-12-2020 “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 del 18-12-2020 “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”.

<sup>75</sup> Accade solo in due occasioni: nel DPCM n. 108 del 6-6-2014 “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 DPCM n. 253 del 30-11-2012 “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”.

fase costitutiva dell'atto in quanto contribuisce a determinarne il contenuto. Tale circostanza ricorre in 75 DPCM sui 317 analizzati (circa il 24% 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 Consiglio<sup>76</sup>. 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 ministeri<sup>77</sup>.

In passato, i regolamenti disciplinanti l'organizzazione dei ministeri assumevano la forma del DPR, pertanto erano deliberati dal Consiglio dei ministri e costituivano chiara espressione di una volontà collegiale. Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha introdotto la possibilità di utilizzare lo strumento del DPCM, anziché il DPR, col fine dichiarato di «semplificare ed accelerare» il riordino dei ministeri<sup>78</sup>. In successivi interventi legislativi la prassi di disciplinare l'organizzazione dei ministeri attraverso DPCM si è consolidata, anche attraverso differenti previsioni procedurali. Ad esempio, il decreto-legge n. 22 del 1 marzo 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 ministri<sup>79</sup>. Interessante notare che in alcuni casi il procedimento di

---

<sup>76</sup> In questi termini M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente*, cit., 102, secondo il quale si è dato vita, in questo modo, ad un ibrido fra il DPCM approvato sotto forma di regolamento ministeriale e DPR, con la differenza fondamentale data dall'assenza di controllo obbligatorio da parte del Consiglio di Stato.

<sup>77</sup> 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: DPCM n. 166 del 30-9-2020 "Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione", DPCM n. 103 del 26-6-2019 "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze", DPCM n. 169 del 2-12-2019 "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 DPCM n. 123 del 24-6-2021 "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".

<sup>78</sup> L'art. 2, comma 10 ter del decreto-legge n. 95 del 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 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.

<sup>79</sup> 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: DPCM n. 208 del 5-8-2002 recante "Approvazione del nuovo statuto dell'Associazione italiana della Croce Rossa" e, di conseguenza, DPCM n. 297 del 3-10-2003, recante "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 DPCM 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: DPCM 8-4-2014 "Conferimento dell'incarico per gli

approvazione contiene una duplice deliberazione del Consiglio dei ministri, di cui una «preliminare»<sup>80</sup>, verosimilmente utile a facilitare il raggiungimento di intese o concerti.

La ragione del passaggio dal DPR al DPCM adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri nella disciplina sull'organizzazione dei ministeri sembra riconducibile 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 DPCM 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 2009<sup>81</sup> 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 DPCM approvato «previa deliberazione del Consiglio dei ministri», corredato da un'apposita relazione che indichi le cause e 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 DPCM alla deliberazione dell'intero Consiglio dei ministri.

Il ricorso ai DPCM adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri si rinviene anche nelle bozze di intese predisposte dal primo governo Conte con le regioni

---

affari regionali e le autonomie al Ministro senza portafoglio Maria Carmela Lanzetta”, i DPCM 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”.

<sup>80</sup> Accade in 22 DPCM tra quelli analizzati. Molti di questi riguardano sempre la disciplina di organizzazione dei ministeri (v. ad esempio: DPCM n. 164 del 30-9-2020 recante “Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca”) ma la circostanza si rinviene anche in altri ambiti (cfr. ad esempio: DPCM n. 453 del 21-11-2001 recante “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”).

<sup>81</sup> Legge n. 196 del 31-12-2009, “Legge di contabilità e finanza pubblica”.



Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna per l’attuazione dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione (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 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 DPCM previa deliberazione del Consiglio dei ministri<sup>82</sup>.

Più recentemente, la legge sul bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025<sup>83</sup> prevede, per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e i correlati costi e fabbisogni standard, il ricorso a DPCM 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 unificata<sup>84</sup>. 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 2023<sup>85</sup>.

In dottrina è stato opportunamente evidenziato che i DPCM adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri costituiscono una deroga implicita all’art. 1, c. 1, lett. ii) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, 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 del 1988, all’art. 4, c. 4, espressamente prevedeva che esso fosse deliberato dall’intero organo collegiale ma adottato con DPCM, 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 organi<sup>86</sup>. 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.

---

<sup>82</sup> Ne dà conto M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente*, cit., 103.

<sup>83</sup> Legge n. 197 del 29 dicembre 2022, art. 1, c. 796.

<sup>84</sup> Ai sensi dell’art. 3 del D.Lgs. n. 281 del 28 agosto 1997. Peraltro già da tempo si era assistito all’utilizzo del DPCM per la fissazione dei livelli essenziali di assistenza e sanitari (DPCM del 12 gennaio 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 DPCM 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*, 1/2023, 47 ss.

<sup>85</sup> 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., 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». Si sofferma ampiamente sulle criticità nell’uso «assai disinvolto» dei DPCM in fase di attuazione del regionalismo differenziato E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *Rivista AIC*, 3/2023.

<sup>86</sup> Così O. ROSELLI, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 55.

#### 4. Segue: l’emanazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri

Nella fase conclusiva dell’articolato e mutevole procedimento di approvazione dei DPCM regolamentari, l’elemento invariante resta naturalmente l’emanazione da parte del Presidente del Consiglio, cui segue la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Proprio l’emanazione, infatti, 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 Presidente del Consiglio ma di un suo delegato. Si tratta, in maniera prevalente, del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio<sup>87</sup>, di altro sottosegretario<sup>88</sup> o di un ministro<sup>89</sup> in alcuni casi anche senza portafoglio<sup>90</sup>.

Ciò che emerge in maniera evidente dall’analisi sinora svolta è che la competenza del Presidente del Consiglio 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, concerti, pareri e dunque risultato della volontà convergente di più organi. In sostanza il DPCM, 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 DPR. 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 proceduta da una

---

<sup>87</sup> Cfr., ad esempio: DPCM n. 133 del 1-8-2022 “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 prenotazione e misure di semplificazione dei procedimenti”, DPCM n. 394 del 25-5-1998 “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.”.

<sup>88</sup> È il caso del DPCM n. 178 del 29-9-2015 “Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico”.

<sup>89</sup> Cfr., ad esempio: DPCM n. 310 del 30-6-98 “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, DPCM n. 202 del 25-11-2015 “Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell’amministrazione (SNA)”.

<sup>90</sup> È il caso del DPCM n. 473 del 15-6-1992 “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”.

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 DPCM. 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»<sup>91</sup>. 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»<sup>92</sup>. 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’atto<sup>93</sup>.

Non è questa la sede per entrare nel merito di tale dibattito ma si può ritenere che il “grado” di partecipazione Presidente del Consiglio dipenda di volta in volta dal diverso procedimento di formazione del DPCM. 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.

---

<sup>91</sup> G. FERRARA, *Atti costituzionali*, Torino, 2000, 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.

<sup>92</sup> Così ancora G. FERRARA, *Atti costituzionali*, cit., 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*, 180.

<sup>93</sup> 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, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 537 s. il quale riferisce che parte della dottrina riconduce 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).

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'atto<sup>94</sup>. Tale problema non può porsi negli stessi termini con riferimento all'emanazione del DPCM 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 DPCM sembra entrare in contrasto con la *ratio* dell'art. 4, c. 4 della legge n. 400 del 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 della Costituzione 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 provinciali<sup>95</sup>. 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

---

<sup>94</sup> Cfr. sul punto B. MALAISI, G.M. SALERNO, *Commento all'art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Tomo II, Torino, 2006, 1697, i quali ritengono superabile la richiesta di riesame in caso di conferma da parte del governo.

<sup>95</sup> 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 (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1978, 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» (Ivi, 109).

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»<sup>96</sup>, rimanendone esclusi, dunque, i regolamenti emessi da organi distinti dal Governo, quali, ad esempio, i ministri<sup>97</sup>.

Se si accetta questa interpretazione, l’art. 87 della Costituzione si limiterebbe semplicemente a presupporre l’esistenza dei regolamenti e, in qualche modo, si limiterebbe a “ricordarli” ma non a “disciplinarli”<sup>98</sup>. 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»<sup>99</sup>.

Tuttavia le perplessità sollevate in merito ai DPCM 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»<sup>100</sup>. Sotto tale punto di vista anche i DPCM 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 delle fonti secondarie. Da un lato, infatti, la stessa legge n. 400 del 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 DPCM

---

<sup>96</sup> *Ivi*, 211.

<sup>97</sup> G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 1697.

<sup>98</sup> 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., 211 s.)

<sup>99</sup> Corte cost., sent. 3-6-1970, n. 79, 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 *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, 1055 s., cui si rinvia anche per una più complessiva analisi della sentenza.

<sup>100</sup> G.U. RESCIGNO, *Regolamento [dir. cost.]*, in *Enciclopedia giuridica Treccani (on line)*, 2014.

hanno successivamente attribuito, in più occasioni, al Presidente del Consiglio l’emanazione di regolamenti deliberati dal Consiglio dei 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, qualche dubbio [di costituzionalità] in effetti si pone, nei non infrequenti casi in cui il dPCM sia stato adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri: in siffatte ipotesi, il dPCM, pur formalmente imputabile al Presidente del Consiglio, è comunque il frutto di una deliberazione collegiale»<sup>101</sup>.

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 DPR con il DPCM 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»<sup>102</sup>.

Le finalità che alimentano il fenomeno sembra essere quello di accelerare i tempi di approvazione del regolamento o il tentativo, da parte di governo, di ritagliarsi un ambito di potestà normativa il più possibile autonomo e comunque svincolato da altre forme di controllo o di condizionamento esterno<sup>103</sup>. Tuttavia, considerando che molti dei DPCM 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 DPR 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 del 1988 impone, in via generalizzata, ai regolamenti emanati tramite DPR. La prassi di ricorrere ai DPCM determina, dunque, sicuramente la riduzione dei tempi d’approvazione dell’atto, ma comporta anche la sottrazione del relativo contenuto ad alcune forme di controllo<sup>104</sup>. 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 illegittimità<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> 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*, 2/2009, 23.

<sup>102</sup> L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (diritto costituzionale)*, cit., 952.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 737.

<sup>105</sup> Lo rileva M. CARTABIA, *Il governo signore delle fonti?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, X s. ma cfr. anche A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 5075 ss.

In alcune circostanze si è parlato anche di "truffa delle etichette"<sup>106</sup> 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»<sup>107</sup>.

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 del 2016 la Corte, nell'escludere che la disposizione impugnata, rinviando al DPCM, violasse l'art. 117, sesto comma, 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»<sup>108</sup>.

### **5. Pluralità di procedimenti e complessità dell'atto**

Sulla base dello stretto legame che generalmente intercorre tra organo e strumenti di esercizio delle sue funzioni, il DPCM può essere ritenuto un importante indice in grado di rilevare alcuni elementi utili a delineare la posizione costituzionale dei vari soggetti coinvolti nel procedimento di approvazione, a partire dal Presidente del Consiglio. L'uso dei DPCM, infatti, 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)»<sup>109</sup>. Non essendo sufficiente il dato costituzionale a spiegare l'effettiva posizione del Presidente del Consiglio, l'analisi dei differenti procedimenti di formazione dei DPCM può diventare un valido strumento in

---

<sup>106</sup> F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Un «non regolamento» statale nelle competenze concorrenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2003, 356.

<sup>107</sup> Corte cost., sent. 22-7-2010, n. 278, p.to 16 *cons. in dir.*

<sup>108</sup> Corte cost., sent. 16-6-2016, n. 141, p.to 6.1 *cons. in dir.*

<sup>109</sup> 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 *Diritti fondamentali*, 3/2020, 437.

grado di mostrare le concrete e mutevoli modalità di esercizio dei poteri di tale organo costituzionale<sup>110</sup>.

Se il DPCM 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*<sup>111</sup> a quella di *primus supra pares*<sup>112</sup> 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 DPCM rivelerebbe, in altri termini, il progressivo dilatarsi delle funzioni del Presidente del Consiglio rispetto a quanto

---

<sup>110</sup> 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 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* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, 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 tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE E P. TANZARELLA (cur.), *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, 2011, 537. Sulle procedure endogovernative cfr. più ampiamente: E. CHELI, S. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo*, Milano, 1977, 41 ss.; A. MANZELLA, *Il Presidente che “promuove”* (art. 95, primo comma, Cost.), in AA.VV., *La presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2020, 32 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, 119 ss.

<sup>111</sup> Principio che comporta, come è noto, una prevalenza della natura collegiale del Governo, lo sottolinea L. PALADIN, *Governo (italiano)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 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. 19-10-2009, n. 262 (sulla legge n. 124 del 2008, il c.d. “lodo Alfano”) su cui però v. criticamente, E. CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 293 s. 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 *Ventunesimo secolo*, 2018, 43, spec. 56 s. 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, 232 ss.

<sup>112</sup> Efficacemente è stato sottolineato che la riforma attuata con il D. Lgs. n. 303 del 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 (cur.), *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, Milano, 2008, 896.



originariamente immaginato nell’idea del Costituente e, conseguentemente, una sempre più chiara preminenza del Presidente all’interno del Consiglio dei ministri<sup>113</sup>.

In questa prospettiva, se in passato il baricentro della produzione legislativa si è spostato progressivamente dal Parlamento al Governo<sup>114</sup>, ora si potrebbe intravedere un parallelo spostamento dall’organo collegiale (il Consiglio dei ministri) alle sue articolazioni monocratiche e, in particolare, al Presidente del Consiglio<sup>115</sup>. Considerare il DPCM 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 Governo<sup>116</sup> 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

---

<sup>113</sup> Sulla correlazione fra rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e potenziamento del ricorso al DPCM si sofferma anche M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente*, cit., 188 ss., aspetto sul quale successivamente torna U. RONGA, *Sulle prerogative del Presidente del Consiglio: questioni risalenti e analisi attuali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2023, 2 ss.

<sup>114</sup> 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 (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., XI e XIII.

<sup>115</sup> 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, 126.

<sup>116</sup> M. LOSANA, *L’attività esecutiva del Governo tra principi costituzionali e scelte legislative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, 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*, 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, 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*, 3/2015, 136 ss., in part. 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 (cur.), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, 61 s. ma cfr. anche, attorno alla stessa problematica, le considerazioni di E. CATELANI, *Politica e tecnica: presupposti inscindibili del buon governo*, in G. GRASSO (cur.), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 130 ss. La tendenza alla presidenzializzazione degli esecutivi, peraltro, è riscontrabile diffusamente a livello comparatistico (cfr. ampiamente A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 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, 2017, 525 ss.

i confini tradizionalmente riconducibili al vertice dell'esecutivo. Tutto ciò si dedurrebbe proprio dalla prassi sull'uso dei DPCM 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 DPCM come mero atto monocratico, il rafforzamento della posizione dell'organo di vertice del Governo sembrerebbe muoversi di pari passo con un utilizzo sempre più diffuso del suo più tipico strumento giuridico di intervento, in ambiti sempre più ampi e diversificati<sup>117</sup>. 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»<sup>118</sup>.

L'analisi sin qui svolta, invece, restituisce un quadro assai eterogeneo e articolato dei procedimenti di formazione dei DPCM e dimostra come tali atti non abbiano sempre natura monocratica, come si sarebbe portati a pensare considerando il *nomen iuris*. In gran parte dei casi, l'adozione del DPCM 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 DPCM 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 DPCM 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, sembra mostrare proprio una crisi della collegialità. Il mutevole articolarsi di iniziativa, intese, accordi e pareri portano ad un coinvolgimento bilaterale o plurilaterale

---

<sup>117</sup> Cfr. le analoghe considerazioni di M. DELLA MORTE, *Sistema delle fonti e peso dell'esecutivo*, in G. GRASSO (cur.), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 134 s. 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.

<sup>118</sup> D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Federalismi.it*, 3/2017, 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. CHELLI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010. Non manca chi ritiene che il significativo incremento dei DPCM 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., 24 s.

di attori di volta in volta differenti (ministri, comitati interministeriali ma anche enti territoriali, 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 aventi natura monocratica o collegiale, interni o esterni al Governo, che a vario titolo e secondo differenti forme e modalità partecipano al procedimento di formazione.

## 6. Considerazioni conclusive

Il DPCM si conferma essere sostanzialmente un “guscio”, una veste formale all’interno della quale vengono accolti procedimenti e contenuti diversi. Come è stato altrove già sottolineato, esso 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 emergenziali. Stabilire la natura dell’atto è essenzialmente un problema pratico da risolvere caso per caso, facendo riferimento agli indici della normatività formali e materiali»<sup>119</sup>.

Il presente studio dimostra, tuttavia, che anche concentrando l’analisi ai soli DPCM regolamentari, emerge ugualmente una pluralità di procedimenti e di contenuti, una mutevole e differente modalità di partecipazione dei soggetti coinvolti e, di conseguenza, una differente natura dell’atto, con tutte le problematiche che ne derivano. Alcune incertezze, ad esempio, emergono nella ricerca di un qualche rapporto gerarchico tra DPCM ed altre fonti di derivazione governativa. A tal riguardo, infatti, è noto che 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 DPR. Da ciò deriva una superiorità gerarchica di questi ultimi sugli altri regolamenti dell’esecutivo<sup>120</sup>, soprattutto in ragione del fatto che la decisione collegiale del Governo conferisce maggior forza alla fonte. Una sorta di differenziazione tra le fonti basata sulla posizione costituzionale dell’organo che le pone in essere.

Tali considerazioni potrebbero indurre a ritenere che i regolamenti ministeriali si collochino in una posizione di subordinazione gerarchica anche rispetto ai DPCM 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

---

<sup>119</sup> A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, 2022, 233.

<sup>120</sup> In tal senso A. CERRI, *Regolamenti*, cit., 9.

anziché quello gerarchico. Tuttavia, tale approccio risulta valido solo quando i DPCM sono effettivamente espressione di volontà del solo Presidente del Consiglio. Quando, invece, si tratta di DPCM assunti previa deliberazione del Consiglio dei ministri occorre necessariamente mutare prospettiva. In questo caso, infatti, se la *ratio* della superiorità gerarchica del DPR rispetto ai decreti ministeriali sta nel fatto che i primi sono espressione di volontà dell'intero Governo, lo stesso potrebbe dirsi anche dei DPCM che recano una deliberazione del Consiglio dei ministri. Pertanto, un DPCM approvato previa deliberazione del Consiglio dei ministri potrebbe, in analogia con i DPR, considerarsi gerarchicamente superiore rispetto ad un decreto ministeriale.

Analoghe considerazioni problematiche emergono con riferimento al rapporto tra DPCM e DPR. Come è stato già ricordato, la legge n. 400/1988 non contiene una esplicita disciplina dei DPCM di natura regolamentare e tale circostanza aveva indotto ad assimilare tale fonte ai regolamenti ministeriali<sup>121</sup>. Tale parallelismo potrebbe portare a ritenere che anche i regolamenti approvati con DPCM, in analogia con i decreti ministeriali, possano ritenersi subordinati ai regolamenti approvati con DPR<sup>122</sup>. Tale analogia, però, non può essere sostenuta nella generalità dei casi e solleva dubbi<sup>123</sup> soprattutto quando si considera, ancora una volta, che i DPCM possono essere espressione di volontà anche dell'intero Consiglio dei ministri.

Solo quando il DPCM 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 ambiti<sup>124</sup>. Naturalmente la linea di confine tra le competenze dei due organi non può essere sempre individuata in maniera rigida ed astratta. I DPCM, pur avendo inizialmente assolto la funzione di fonte regolatrice dell'organizzazione della

---

<sup>121</sup> A. PIZZORUSSO, *La nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla Legge n. 400/1988*, cit., 274.

<sup>122</sup> 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., 233, il quale tuttavia riconosce come eccezione la sovraordinazione gerarchica dei DPCM rispetto ai decreti ministeriali e interministeriali in virtù della posizione di "vertice" politico e costituzionale del Presidente del Consiglio nei confronti dei singoli ministri.

<sup>123</sup> L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (diritto costituzionale)*, cit., 952; O. ROSELLI, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 55.

<sup>124</sup> O. ROSELLI, *La riforma della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 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. RUBECCHI, *I decreti del Presidente*, cit., 194 ss.

Presidenza, hanno ben presto esteso i propri campi di intervento in ambiti molto diversi tra loro<sup>125</sup>.

In ultima analisi, anche quando il campo di indagine si limita, come nel presente studio, al DPCM di natura regolamentare emerge chiaramente che non esiste *un* DPCM, ma tanti quanti sono i diversi procedimenti di formazione dell’atto. Non è possibile, in sostanza, condurre un discorso unitario sulle caratteristiche e la natura di un atto che ora è espressione della volontà del Presidente del Consiglio, ora dell’intero Consiglio dei ministri, ora di una convergenza di intenti che si manifesta attraverso pareri, intese e altre forme di coordinamento con altri soggetti interni ed esterni al Governo. Pertanto solo 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 DPCM esprime la volontà consente di giungere ad una qualche conclusione, sebbene di volta in volta differente, sulla effettiva natura giuridica dell’atto.

---

<sup>125</sup> Sotto questo punto di vista, i DPCM 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., 7. È invece sfumato nel tempo un possibile fondamento teorico dell’adozione dei DPCM 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 *Diritto e società*, 1980, 624).