

Appunti costituzionali sul nuovo “Decreto Ministeri” del Governo Draghi*

DAVIDE DE LUNGO**

Sommario

1. Premessa. – 2. L’impiego della decretazione d’urgenza. – 3. Profili attinenti al riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali. – 4. Osservazioni sul merito della disciplina.

Data della pubblicazione sul sito: 17 aprile 2021

Suggerimento di citazione

D. DE LUNGO, *Appunti costituzionali sul nuovo “Decreto Ministeri” del Governo Draghi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Lo scritto riprende e sviluppa l’intervento svolto in audizione innanzi alla I Commissione della Camera dei Deputati nella seduta del 17 marzo 2021.

** Ricercatore a t.d. in Istituzioni di diritto pubblico nell’Università telematica “San Raffaele” di Roma. Indirizzo mail: davide.delungo@uniroma5.it.

1. Premessa

In queste settimane è all'esame delle Camere il disegno di legge recante «Conversione in legge del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri».

Il c.d. “Decreto Ministeri” – per quanto qui interessa – opera su quattro direttrici fondamentali: i) istituisce il Ministero del turismo, scorporando le funzioni in materia dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo per trasferirle a un nuovo e autonomo dicastero; di conseguenza, si modifica la denominazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in Ministero della cultura; ii) viene istituito il Ministero della transizione ecologica, il quale sostituisce il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare accorpando le funzioni di esso con quelle del Ministero dello sviluppo economico in materia di politica energetica e mineraria; iii) viene mutata la denominazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili; iv) vengono riarticolate le attribuzioni della Presidenza del Consiglio in tema di transizione digitale e innovazione tecnologica.

L'intervento normativo chiama in causa una serie di profili costituzionali che è opportuno analizzare. Più in particolare, si soffermerà l'attenzione in primo luogo sull'impiego della decretazione d'urgenza; poi, sul tema del riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali; infine, su alcuni aspetti attinenti al merito del decreto.

2. L'impiego della decretazione d'urgenza

Cominciando dalla scelta dello strumento, paiono sufficienti poche battute per evidenziare come l'impiego della decretazione d'urgenza non sollevi soverchi dubbi di costituzionalità. Come noto, la riserva di legge contenuta nell'articolo 95, comma 3, Cost., analogamente alle altre riserve che si trovano nella Carta, come una “riserva di atto” e non come una “riserva d'organo”: vale a dire che essa può essere assolta, in modo equipollente, sia da leggi formali adottate dal Parlamento, sia da atti aventi forza di legge del Governo¹.

¹ Può dirsi infatti pacifica la giurisprudenza costituzionale in argomento, secondo cui la parificazione alle leggi formali degli atti aventi forza di legge abilita tali atti a incidere validamente, al pari delle leggi, nelle materie a queste riservate: cfr. fra molte, per la particolare chiarezza e la diversa collocazione temporale, almeno le sentt. nn. 184 del 1974, 29 del 1995 e 10 del 2015. Anche in dottrina si registra una sostanziale omogeneità di vedute, pur evidenziandosi la non totale sovrapposibilità, almeno sul versante “garantista” del coinvolgimento delle opposizioni: per una panoramica complessiva, cfr. R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1989, vol. XL, pp. 1207 ss., spec. par. 5 e nt. 37. Per un'analisi dell'evoluzione dell'istituto della riserva di

Tale conclusione non è stata posta in discussione nella prassi: basti pensare, da un lato, alla circostanza che la disciplina generale dell'organizzazione e delle funzioni dei Ministeri è contenuta in un decreto legislativo, il n. 300 del 1999; dall'altro lato, al fatto che molti dei più recenti interventi di riorganizzazione sono stati disposti proprio con decreto-legge, quali, ad esempio, i decreti-legge nn. 86 del 2018, 104 del 2019, 1 del 2020. Peraltro, la riallocazione delle funzioni e delle dotazioni è assai frequente in concomitanza con l'insediamento di nuovi Governi, evidentemente intenzionati a preconstituire un'architettura istituzionale coerente con obiettivi e ambiti d'intervento del proprio indirizzo politico².

Non mi sembra neppure che possa contestarsi la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Emerge, infatti, in modo abbastanza nitido come la riforma dei Ministeri sia volta a creare una certa simmetria fra articolazione dei dicasteri e missioni dei fondi di Next Generation EU, nella prospettiva impellente di implementare e attuare – entro le tempistiche dettate in sede europea – il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La finalità in parola sembra soddisfare quanto

legge, cfr. da ultimo G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Giappichelli, Torino, 2019. Sul tema specifico dell'uso degli atti aventi forza di legge in materia di organizzazione dei governi cfr. già V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Art. 95*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 600; più di recente, E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre legislature*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2009, pp. 3 ss. e G. TARLI BARBIERI, *La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri: c'è qualcosa da ripensare?*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020.

² Prova ne sia, per restare agli esempi citati nel testo, che il decreto-legge n. 86 del 2018 è stato adottato il 12 luglio del 2018, a poco più di un mese dall'insediamento del Governo Conte-I; il decreto-legge n. 104 del 2019 è stato adottato il 21 settembre 2019, circa quindici giorni dopo la formazione del Governo Conte-II; il decreto-legge n. 22 del 2021 qui in esame è stato adottato il 1° marzo 2021, una ventina di giorni dopo la nomina del Governo Draghi. Tale fenomenologia, sebbene non priva di controindicazioni, appare – a chi scrive – del tutto fisiologica, in corrispondenza dell'elevato tasso di volatilità e mutevolezza che caratterizza i fattori politici alla base dell'organizzazione delle strutture dell'Esecutivo. Sul connotato di necessaria flessibilità e capacità di adeguamento all'emergere di interessi nuovi cfr. ancora V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Art. 95*, cit., p. 600; ma anche lo stesso L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1986, vol. XIX, pp. 678-679, ed E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 12 – Seminario 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 66. Alla «stabile instabilità del numero e dell'organizzazione dei Ministeri» allude G. TARLI BARBIERI, *La riserva di legge*, cit., p. 3. Per M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifico, Napoli, 2016, p. 64, la politicità connessa alle scelte organizzative «se giustifica la presenza della riserva di legge, rende illusoria la pretesa di definire una volta per tutte numero e funzioni dei Ministeri».

prescritto dall’art. 77 Cost.³ Si segnala, a ogni modo, l’opportunità di valutare quanto osservato dal Comitato per la legislazione, in merito al numero dei provvedimenti attuativi richiesti⁴.

3. Profili attinenti al riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali

Non si pongono particolari problemi neppure per quanto riguarda i profili relativi al riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, o ai congegni per declinare il principio di leale collaborazione.

Il decreto-legge in esame, in via generale, è espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera g), della Costituzione.

Con riferimento alle attribuzioni specifiche dei singoli Ministeri sussiste invece senz’altro – per utilizzare una formula coniata dalla giurisprudenza costituzionale⁵ – un «intreccio inestricabile» di competenze dei diversi livelli di Governo: penso, fra le molte, alle competenze esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di rapporti internazionali e con l’UE, di tutela dell’ambiente e dei beni culturali; penso, poi, alle potestà concorrenti in materia di governo del territorio, energia e grandi reti di trasporto e navigazione; penso, infine, alla materia del turismo, qualificata come residuale in diverse pronunce della Consulta⁶.

³ Se non già con riferimento alle singole disposizioni, senz’altro rispetto all’atto del provvedere in sé. «A stretto rigore, anche i requisiti della necessità ed urgenza si riferiscono al provvedere e non (necessariamente) al contenuto del provvedimento»: cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. XI, pp. 844-845. Nello stesso senso si vedano pure, fra gli altri, G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Jovene, Napoli, 1967, p. 125; F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione*, in *Diritto e società*, 1974, p. 524; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, vol. II, p. 707.

⁴ L’organo parlamentare, nel parere del 10 marzo 2021, ha evidenziato come dei 71 commi dell’articolato, ben 9 richiedono provvedimenti attuativi; si tratta in 6 casi di d.P.C.M. e in 3 casi di provvedimenti di altra natura (modifiche di statuti e approvazione di un piano per la transizione ecologica).

⁵ Cfr., fra le più recenti, le sentt. nn. 251 del 2016, 198 del 2018, 78 del 2020, 35 del 2021; il concetto, peraltro, appare già prefigurato nella sent. n. 303 del 2003.

⁶ La più nota delle quali è probabilmente la sent. n. 80 del 2012; sulla competenza in materia di turismo e, più in generale, sull’estensione e il contenuto delle altre competenze regionali rilevanti negli ambiti in questione, cfr. G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, *passim*.

Anche sul versante delle funzioni amministrative, l'art. 118 Cost. prefigura un riparto che ben può coinvolgere lo Stato per le funzioni di programmazione e coordinamento, Regioni ed enti locali per l'attuazione.

Ebbene, da questo punto di vista mi sembra anzitutto di poter dire che il decreto-legge operi in una logica piuttosto conservativa dell'assetto esistente, realizzando uno spaccettamento di funzioni che per esplicita previsione – che si ritrova sia per il Ministero della transizione ecologica che per il Ministero del Turismo – non incide sul riparto vigente di competenze fra Stato e Regioni.

Ad ogni modo, il decreto prevede adeguate forme di raccordo, idonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, che secondo la Corte costituzionale deve “governare” i casi d'intreccio fra materie.

In particolare, per quanto riguarda l'ambito del digitale è disposto un “raccordo organizzativo”⁷: alle riunioni del Comitato interministeriale per la transizione digitale, ove vi siano all'ordine del giorno materie che interessano le Regioni e le Province autonome, partecipano infatti il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'ANCI e il presidente dell'UPI. Apprezzabile il coinvolgimento delle istanze rappresentative degli enti locali, che denota una certa sensibilità per il sistema delle autonomie complessivamente inteso.

Per quanto riguarda invece la transizione ecologica è previsto un raccordo di tipo procedimentale⁸: il Piano per la transizione ecologica, cioè la strategia complessiva definita dal Comitato interministeriale *ad hoc*, è infatti sottoposto al parere della Conferenza Unificata, anche qui con una pregevole considerazione delle istanze non solo delle Regioni ma anche degli enti locali. Giova precisare che l'opzione di contemplare l'acquisizione del parere trova un fondamento anche nella recente sentenza n. 78 del 2018, in cui la Corte ha censurato il mancato coinvolgimento decisionale delle Regioni in relazione all'approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione del decreto ministeriale attuativo.

In definitiva, entrambi i raccordi – sia per il digitale che per la transizione ecologica – appaiono consoni al numero e all'intensità delle competenze statali e regionali coinvolte. Opportuna sarebbe, forse, la partecipazione ai due Comitati del Ministro per gli affari regionali, in virtù della funzione istituzionale di diaframma fra Stato e autonomie che questo svolge. Da valutare, inoltre, le linee di riforma che lo statuto dell'Agenzia nazionale del turismo dovrà seguire, per

⁷ Attingendo al lessico di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 355 ss.

⁸ La formula è ancora di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 355 ss.

assicurare l’adeguato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali. Va infine considerata l’opportunità di assicurare la partecipazione stabile ai tavoli anche al Ministro per il Sud e la coesione territoriale, coinvolto sotto plurimi profili, specie in vista dell’implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e della qualifica di “priorità trasversale” in esso attribuita al Mezzogiorno.

4. Osservazioni sul merito della disciplina

Venendo, infine, al merito dell’atto normativo, vorrei soffermarmi su tre aspetti.

Il primo aspetto riguarda il “modello” prescelto dal decreto in esame, che si muove nel solco delineato nella prassi: spaccettamento di funzioni fra Ministeri e passaggio delle relative dotazioni finanziarie e di organico; avvalimento degli uffici in via transitoria fra struttura entrante e struttura uscente; l’utilizzo del d.P.C.M. per la disciplina attuativa dell’organizzazione. Con riguardo all’impiego dei d.P.C.M., mentre questo appare lo strumento fisiologico per l’organizzazione interna alle strutture della Presidenza del Consiglio, qualche perplessità in più si pone – come evidenziato anche dal Comitato per la legislazione⁹ – rispetto all’organizzazione degli altri Ministeri. In particolare, la “regola generale” posta in tema dall’art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988 è quella d’impiegare regolamenti delegificati¹⁰. Tale regola, sebbene pacificamente derogabile (e anzi,

⁹ Cfr. il già citato parere del 10 marzo 2021, dove si legge: «il Comitato ribadisce che il DPCM risulta allo stato, nell’ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando peraltro procedure tipiche dell’adozione dei regolamenti, quali il concerto dei Ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito “fuga dal regolamento”, probabilmente indotta dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l’adozione di norme regolamentari; inoltre, l’articolo 10 prevede l’adozione, entro il 30 giugno 2021, dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri con DPCM, con una deroga – che peraltro dovrebbe essere esplicitata – al procedimento ordinario stabilito dall’articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988; tale ultimo procedimento prevede in questa materia l’emanazione di regolamenti governativi di delegificazione, adottati con DPR, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia; al riguardo si ricorda che da ultimo, in occasione dell’esame del decreto-legge n. 86 del 2018, che conteneva all’articolo 4-bis una disposizione di identico contenuto, il Comitato per la legislazione ha segnalato come la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il DPCM, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell’articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988».

¹⁰ Sulla portata e la *ratio* di tale delegificazione cfr. almeno P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 217 ss.; N.

molto spesso derogata) da successive fonti primarie, risponde all'esigenza di rimettere la determinazione collegialmente al Consiglio dei Ministri, con il parere del Consiglio di Stato e il controllo in sede di emanazione da parte del Presidente della Repubblica. Il d.P.C.M. previsto dal decreto in esame, invece, deroga a questo schema, perché si rende facoltativo il parere del Consiglio di Stato e soprattutto si esclude l'intervento del Capo dello Stato, in quanto l'atto, sia pur previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta dei Ministri interessati, è adottato con decreto del Presidente del Consiglio e non con decreto del Presidente della Repubblica. Non è inutile rammentare che ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. ii) della legge n. 13 del 1991, tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica; benché si tratti, anche qui, di una disposizione derogabile, essa tuttavia è espressione di un principio generale, in base al quale gli atti imputabili al Governo nel suo complesso devono trovare sugello in atto presidenziale¹¹.

Un secondo aspetto, da passare rapidamente in rassegna, riguarda la eventuale violazione del divieto di ripristino delle norme abrogate per via referendaria: come noto, il Ministero del Turismo cessò di essere un dicastero autonomo in forza del referendum del 15 aprile 1993. In proposito, ritengo che questa eventuale obiezione sia superabile: infatti, pur ove si volessero ritenere sovrapponibili i principi ispiratori e i contenuti delle due normative, può senz'altro argomentarsi che si siano avverate le condizioni al cui verificarsi la Corte costituzionale pare considerare non illegittimo il ripristino, cioè il trascorso di un apprezzabile lasso di tempo e la sopravvenienza di mutamenti di fatto o di diritto idonei a giustificare la scelta del legislatore¹².

LUPU, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 224 ss.

¹¹ Per una panoramica complessiva sui d.P.C.M., e per ogni ulteriore riferimento bibliografico, cfr. volendo il mio D. DE LUNGO, *Nil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Con riferimento all'impiego dei d.P.C.M. per l'organizzazione dei Ministeri cfr. E. CATELANI, *Gli atti di organizzazione dei Ministeri: la crisi della riforma?*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 278.

Sui temi e problemi specifici posti dall'impiego di tale strumento nell'emergenza Covid-19, cfr. almeno M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 121 ss.; F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, spec. pp. 51 ss. e 73 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *ConsultaOnline*, n. 3/2020, pp. 519 ss.

¹² Cfr. sent. n. 199 del 2012, annotata, fra gli altri, da M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza n. 199 del 2012*, in *Forum di Quaderni*

Infine, a mio avviso deve salutarsi con favore il trasferimento delle competenze relative al Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, e dunque delle risorse connesse, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla Presidenza del Consiglio, e, al suo interno, al Ministro delegato per la famiglia ove nominato.

Tale trasferimento è coerente con l’attribuzione alla Presidenza del Consiglio delle funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche di infanzia e adolescenza: si ristabilisce così un più appropriato parallelismo fra poteri, funzioni e risorse. Ciò consente poi – profilo non secondario – di provvedere direttamente al finanziamento della Conferenza nazionale sull’infanzia e sull’adolescenza, la cui organizzazione e i relativi oneri sono attualmente già posti in carico al Dipartimento per le politiche della famiglia.

Costituzionali, 26 settembre 2012; R. DICKMANN, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012; A. MANGIA, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 gennaio 2013. Con il tema, prima della pronuncia in parola, si era diffusamente confrontato M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA (fondato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 2005, pp. 661 ss., cui si rinvia per ogni ulteriore riferimento. Da segnalare, peraltro, che – nel momento in cui si licenzia il presente lavoro – è in corso di esame al Senato l’A.S. 852, recante «Modifica dell’articolo 75 della Costituzione, concernente l’introduzione di un vincolo per il legislatore di rispettare la volontà popolare espressa con referendum abrogativo».