



IL GOVERNO. PROSPETTIVE ORGANIZZATIVE E FUNZIONALI
12 OTTOBRE 2020

La riserva di legge in materia di
organizzazione dei Ministeri: c'è
qualcosa da ripensare?

di Giovanni Tarli Barbieri

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università del Piemonte orientale

La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri: c'è qualcosa da ripensare?*

di Giovanni Tarli Barbieri

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Il lavoro ricostruisce, alla luce della prassi più recente, le problematiche relative all'organizzazione del Governo nell'ottica delle fonti del diritto. In questa prospettiva, l'ampio esercizio della decretazione d'urgenza per l'istituzione di nuovi Ministeri e l'utilizzo dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri anche delegificanti per la disciplina dell'organizzazione interna costituiscono due linee di tendenza tanto radicate quanto problematiche alla luce dei principi costituzionali; da qui una riflessione su possibili percorsi di riforma per riportare ordine in una materia assai rilevante anche sul piano della forma di governo

Abstract [En]: In the light of the most recent practice, this paper analyses the problems relating to the organization of the Italian Government from the point of view of the sources of law. In this vein it examines both the extensive use of law-decrees for the establishment of new Ministries and the adoption of the decrees of the President of the Council of Ministers as substitutes of primary sources of law (as a form of the so-called delegificazione). The final aim of this contribution is to stimulate a discussion over the constitutionality of this practice and to propose an exploration on the possible reform paths that are necessary for the functioning of the Italian system of government.

Sommario: 1. Introduzione. 2. La “stabile instabilità” del numero e dell'organizzazione dei Ministeri. 3. I regolamenti di organizzazione dei Ministeri: l'art. 17, comma 4-*bis*, della l. 400/1988. 4. L'espansione dei d.p.c.m. nel più recente periodo. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Nell'attuale momento storico, caratterizzato, come è stato affermato, da una sorta di *débâcle* del potere regolamentare del Governo¹, e da un'evoluzione dell'Esecutivo anche sul piano dell'organizzazione interna², il tema delle fonti in materia di organizzazione dei Ministeri merita una rinnovata attenzione alla luce di alcune linee di tendenza, insieme rilevanti e problematiche, riscontrabili in particolare nell'ultimo decennio.

La disciplina dell'organizzazione interna e delle fonti in materia è una dimensione molto significativa, perché è anche e soprattutto attraverso di essa «che si intravede più finemente il carattere sottile dei mezzi

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L'espressione è di B. CARAVITA, *La débâcle istituzionale della potestà normativa del Governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 2/2017.

² Si è efficacemente affermato che il Governo, anche per il consolidamento del processo di integrazione europea, è l'organo costituzionale che, in Italia come in altre grandi democrazie europee, è stato oggetto dei cambiamenti più significativi: si veda sul punto il contributo di N. Lupo in *questo fascicolo*. Si tratta, peraltro, di una tendenza comune alla generalità delle altre democrazie consolidate: cfr., sul punto, F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone: Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009.

e dei rapporti tra il Primo ministro e il Presidente della Repubblica, tra i membri del Governo e il Capo dello Stato, tra gli stessi membri del Governo o tra il Governo e la sua amministrazione»³.

Per introdurre il tema, è necessario ricordare come la riserva di legge di cui all'art. 95, comma 3, Cost., nel quadro di un tessuto costituzionale connotato da un elevato livello di flessibilità⁴, sia stata oggetto di ricostruzioni diverse quanto alla sua latitudine oggettiva, alla sua natura (ormai generalmente ricostruita come relativa) ed anche quanto alla sua compatibilità con un principio di autonomia organizzativa, che sarebbe proprio anche del Governo in quanto organo costituzionale⁵.

2. La “stabile instabilità” del numero e dell’organizzazione dei Ministeri

Nel quadro dell’attuazione del disegno costituzionale del Governo la riforma operata dai d.lgs. 300/1999 con riferimento al numero e all’organizzazione dei Ministeri e 303/1999, con riferimento alla Presidenza del Consiglio, ha portato a termine un percorso iniziato dalla l. 400/1988.

Si è trattato però di una riforma connotata da un’evidente instabilità, perché incisa da provvedimenti legislativi successivi che hanno inciso profondamente in materia, a dimostrazione della politicità connessa alle scelte organizzative la quale «se giustifica la presenza della riserva di legge, rende illusoria la pretesa di definire una volta per tutte numero e funzioni dei Ministeri»⁶.

La riforma dei Ministeri è stata attuata principalmente attraverso il meccanismo della delega legislativa e della decretazione d’urgenza e non già con leggi di riforma organica, come invece sostenuto da una risalente dottrina⁷. Siamo quindi ben lontani da quell’orientamento dottrinale che in materia di

³ M. CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, Institut Universitaire Varenne, Collection des Thèses, 2015, p. 728.

⁴ 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*, Torino, 2002, p. 66. Sul punto, è stato autorevolmente affermato che «per il generale concorso ed intreccio di fonti del diritto e di fatti che non sono normativi», l’ordinamento del Governo «rappresenta una tipica zona di confine fra il diritto costituzionale e la storia o la scienza o la sociologia politica; un ambito, dunque, in cui sono messe continuamente alla prova la distinzione delle norme giuridiche da quelle extragiuridiche e la definizione degli stessi compiti spettanti al giurista»; e tra questi compiti vi era, in particolare, quello di «accertare [...] quali siano i rapporti che il legislatore ordinario dovrebbe assoggettare a regole precise, per colmare le lacune o per migliorare la funzionalità del sistema costituzionale, ed in quali casi, viceversa, allo stesso sistema convenga quello stato più fluido ed elastico, nel quale si trova attualmente quasi tutto l’ordinamento del Governo»: L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1986, pp. 678-679.

⁵ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1972, p. 304, richiamato da L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, pp. 410-411.

⁶ M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 64.

⁷ La tesi, rimasta minoritaria in dottrina, fu affermata in occasione dell’istituzione del Ministero delle partecipazioni statali (V. BACHELET, *L’istituzione del Ministero delle partecipazioni statali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 201): si notò cioè un contrasto con l’art. 95, comma 3, Cost. che non consentirebbe di creare Ministeri, sia pure con legge, ma, per così dire, “alla spicciolata”, in quanto solo una legge organica dovrebbe regolare i vertici della pubblica amministrazione; diversamente, non si comprenderebbe l’art. 95, comma 3, laddove prevede la fissazione con legge del numero dei Ministeri, ciò che consentirebbe agevolmente di caratterizzare l’intervento legislativo.

organizzazione dei Ministeri sospettava d'incostituzionalità non solo un uso esteso del potere regolamentare ma anche della delega legislativa, perché essa consentirebbe al Governo di «appropriarsi di una materia che la Costituzione ha voluto definitivamente sottrargli», attraverso uno strumento «che potrebbe risultare in tutto o in parte antagonista all'obiettivo dell'imparzialità»⁸. Ancora più problematica è stata l'utilizzazione della decretazione d'urgenza, non solo e non tanto per alcune scelte censurabili ma soprattutto per la dubbia sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza, in alcuni casi da Governi ancora in attesa della fiducia (si pensi, in particolare, ai decreti legge di “spacchettamento” dei Ministeri del 2001 e del 2006⁹) e per ragioni talvolta del tutto contingenti o particolari.

3. I regolamenti di organizzazione dei Ministeri: l'art. 17, comma 4-bis, della l. 400/1988

Sul piano della disciplina dell'organizzazione dei Ministeri fino alla fine degli anni ottanta è prevalso un assetto delle fonti che ha visto un predominio anche improprio della legge, probabilmente anche in reazione alla vasta delegificazione autorizzata anche in questa materia dalla l. 100/1926: come è stato ricordato, fino al 1956 si riteneva che non solo l'istituzione e le attribuzioni generali di un Ministero ma anche l'istituzione e le competenze delle sue direzioni generali dovessero essere riservate al Parlamento¹⁰. L'assetto è mutato con l'entrata in vigore della l. 400/1988 ma non già in forza dell'espressa previsione dei regolamenti chiamati a disciplinare «l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge» (art. 17, comma 1, lett. d), che non ha apportato novità sostanziali, bensì in forza della codificazione della delegificazione, che ha iniziato ad essere utilizzata in questa materia, sul presupposto della sua compatibilità con le riserve di legge relative¹¹.

Il passo successivo è stato il tentativo di costruire un modello “permanente” di delegificazione in materia di organizzazione dei Ministeri¹². Infatti, l'art. 17, comma 4-bis, l. n. 400/1988 (introdotto dall'art. 13, l. n. 59/1997¹³), autorizzando la delegificazione dell'organizzazione di tutti gli apparati ministeriali nel solo

⁸ L. ARCIDIACONO, *Profili di riforma dell'amministrazione statale*, Milano, 1980, pp. 55 ss.

⁹ Su tali vicende sia consentito un rinvio a S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, pp. 323 ss.

¹⁰ G. D'AURIA, *L'organizzazione dei ministeri: norme e prassi applicative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 1362.

¹¹ Sull'utilizzazione della delegificazione in materia di organizzazione dei Ministeri sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, 1996, pp. 130 ss.

¹² Per tutti, G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 3 ss. Per inciso, tale categoria di regolamenti ha praticamente reso desueti quelli in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni (art. 17, comma 1, lett. d), l. n. 400/1988). Questa categoria di regolamenti nel più recente periodo è infatti ormai recessiva, essendo richiamata solo in relazione a atti di importanza del tutto marginale.

¹³ Tale disposizione è stata preceduta dall'art. 6 del d.lgs. 29/1993 il quale prevedeva che «nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni è disposta mediante regolamento governativo, su proposta del Ministro competente, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministro del tesoro. L'individuazione degli uffici corrispondenti ad altro livello dirigenziale e delle relative funzioni è disposta con regolamento adottato dal Ministro

rispetto di principi assai generali, sembrava (e sembra) implicare un tipo di ripartizione di competenza tra legge e regolamento relativamente flessibile e verticale¹⁴.

Tale delegificazione è apparsa del tutto irrituale rispetto al modello delineato nell'art. 17, comma 2, della stessa l. 400/1988: mancano infatti sia le norme generali regolatrici della materia, sia l'individuazione delle disposizioni legislative abrogate con l'entrata in vigore dei regolamenti¹⁵.

Anche per questo si è affermato che il comma 4-*bis* in esame avrebbe istituito un nuovo tipo di regolamento, dotato di caratteristiche intermedie fra quelle proprie dei regolamenti di delegificazione e quelle dei decreti legislativi¹⁶. Infatti, per l'adozione dei regolamenti in questione non sembra indispensabile una specifica legge di autorizzazione alla delegificazione, essendo l'autorizzazione data una volta per tutte dallo stesso comma 4-*bis*¹⁷, in una prospettiva che sembra alludere a una sorta di anomala "riserva di regolamento" a favore del Governo¹⁸, assai problematica a Costituzione vigente, anche perché non si è mai radicata nel nostro ordinamento la tesi che riconosce nell'art. 97, comma 1, Cost. una riserva di legge impropria¹⁹.

In questo senso, i dubbi di costituzionalità avanzati in dottrina non sono apparsi infondati, alla stregua delle riserve di legge di cui agli artt. 95, comma 3, e 97, comma 1, Cost.²⁰; è infatti apparsa quantomeno problematica "l'abdicazione" del legislatore in favore di una fonte secondaria individuata come "naturalmente competente" a disciplinare l'organizzazione delle amministrazioni, in assenza di specifiche

competente, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, su proposta del dirigente generale competente». Tale disposizione sembrava avere introdotto due nuovi tipi di regolamento di organizzazione aventi la capacità di incidere anche su preesistenti norme primarie, diversamente dai regolamenti di organizzazione di cui all'art. 17, comma 1, lett. d), l. 400/1988.

¹⁴ Su tale delegificazione si vedano, per tutti, P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice della pubblica amministrazione*, Milano, 1998, pp. 217 ss.; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, pp. 224 ss.

¹⁵ È stato così affermato che «fa difetto in questo comma sia la disciplina generale della materia, sia l'individuazione delle disposizioni soggette ad abrogazione, mentre il richiamo di criteri direttivi da trarsi da un precedente testo legislativo (e dalle sue successive modificazioni) non è suscettibile di offrire alcuna stabile delimitazione della potestà conferita al Governo»: F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2019, p. 203; nello stesso senso, L. CARLASSARE – P. VERONESI, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. V, Milano, 2001, pp. 951 ss.

¹⁶ A. PIZZORUSSO, *Le fonti secondarie*, in A. PIZZORUSSO – S. FERRARI, *Le fonti del diritto italiano. 1. Le fonti scritte*, in *Trattato di diritto civile*, a cura di R. Sacco, Torino, 1998, p. 157.

¹⁷ In effetti, i regolamenti in questione sono stati adottati fino dal periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del comma 4-*bis*, e quindi prima della riforma dei Ministri operata dal d.lgs. 300/1999: sul punto, per tutti, P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice*, cit., pp. 220 ss.

¹⁸ Sul punto, per tutti, G. SILVESTRI, *"Questa o quella per me pari sono ...". Disinvoltura e irrequisitezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, p. 178. Diversamente si è parlato di una "preferenza" di regolamento data la mancanza di norme che dispongano una riserva di questo tipo in Costituzione. Cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, cit., p. 225.

¹⁹ Così, in particolare, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

²⁰ Sulla tesi che interpreta le disposizioni di cui all'art. 95, comma 3, e 97, comma 1, Cost. come espressive di un'unica riserva di legge relativa, in considerazione dell'identità della materia regolata si veda, per tutti, F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti. La tipologia dei regolamenti governativi nella L. n. 400 del 1988*, Torino, 1991, pp. 136 ss.

disposizioni legislative di principio, e ciò anche tenendo conto del fatto che non è semplice l'individuazione del *quantum* che la legge deve comunque regolare: a tale proposito, si è affermato persuasivamente che «l'art. 97, comma 1, per la situazione che contempla (la posizione della amministrazione, la sua attività), è una norma che esige, si direbbe, margini di elasticità naturali. È forse eloquente già il fatto che, unanime l'opinione sul carattere “relativo” della riserva che vi sarebbe contemplata, incerto e discusso rimanga, di questa, il confine»²¹.

Peraltro, anche chi sostiene l'esistenza di una riserva di legge «impropria» nell'art. 97, comma 1, per consentire all'amministrazione l'esercizio di una potestà di autoorganizzazione che si fonderebbe sui principi di buon andamento e di imparzialità fissati in tale articolo, non nega affatto un ruolo fondamentale alla legge nell'organizzazione amministrativa. Come è noto, secondo Nigro, alla legge dovrebbe spettare il compito di porre le supreme scelte politiche ed amministrative, ai regolamenti le concrete scelte organizzative dell'amministrazione, poiché «l'essenziale dell'art. 97, e ciò che relativizza la riserva, è la spartizione in generale della funzione di organizzazione fra parlamento ed apparato esecutivo in modo tale che il parlamento goda della funzione “superiore” di indirizzo sull'amministrazione, e l'apparato esecutivo svolga una attività direttiva ed esecutiva “inferiore” o di secondo piano anche se non proprio esecutiva ed applicativa»²². Perciò anche i sostenitori di questa tesi riconoscono margini di flessibilità nella delimitazione degli ambiti spettanti rispettivamente a legge e regolamento: «La ricerca di criteri cui riferirsi in modo automatico per la determinazione delle due aree, perde dunque buona parte del suo significato. / Si tratta, infatti, di criteri la cui compatibilità rispetto al sistema complessivo non è (se non in una certa misura) determinabile a priori, ma resta in definitiva affidata alle valutazioni degli organi, cui è demandato, appunto, il compito di evitare ogni indebita interferenza negli ambiti in cui si esercita la funzione di indirizzo dei soggetti che ne sono titolari in via esclusiva o concorrente»; pertanto, l'art. 97, comma 1, autorizzerebbe «una piena libertà del legislatore di decidere fino a qual punto spingere l'intensità del proprio intervento (un'intensità che può raggiungere anche un grado del tutto esaustivo), ma solo nell'area definita dagli «aspetti fondamentali» della organizzazione dei pubblici uffici [...]; ma non anche una assoluta libertà di assumere nell'ambito della disciplina legislativa ogni e qualunque contenuto, qualora esso si presenti ascrivibile ad un diverso ed inferiore livello di esercizio della funzione di organizzazione»²³.

²¹ S. NICCOLAI, *Riserva di legge e organizzazione della Pubblica Amministrazione*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 3313, nt. 32.

²² M. NIGRO, *Studi*, cit., p. 214. Alla luce di tale posizione, tale autore, è bene ricordarlo, non poteva che definire «formule generiche e vuote» i principi di cui all'art. 2, l. n. 1862/1962 in materia di riorganizzazione del Ministero della difesa («La riorganizzazione degli uffici [...] del ministero della difesa [...] sarà effettuata secondo i seguenti criteri: [...] conseguire un più organico assetto delle direzioni generali in base alla omogeneità delle funzioni» (p. 220, nt. 112).

²³ Sul punto, P. CARETTI, *Art. 97 1° comma, parte I*, in *Comm. Cost. – Art. 97-98. La Pubblica Amministrazione*, Bologna-Roma, 1994, p. 20.

Si è così concluso che il significato della riserva di legge in questione è quello di assegnare al Parlamento il compito di decidere se e in quale misura attribuire agli apparati politici di governo la disciplina dell'organizzazione ovvero di provvedervi in proprio, nella prospettiva dell'insussistenza di una riserva di regolamento, ed a garanzia del potere di indirizzo politico del Parlamento che «rischia di essere soltanto teorico se chi lo detiene non può decidere niente circa i mezzi per raggiungere gli obbiettivi e quindi circa gli apparati da utilizzare per lo svolgimento dell'attività oggetto di indirizzo»; in questo senso, l'affermazione del ruolo del Parlamento non può però giustificare in questo ambito una normativa microsettoriale che rischierebbe di porsi in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, per cui «perché si abbia “flessibilità” organizzativa è indispensabile che l'organizzazione degli uffici possa essere oggetto anche dei regolamenti del Governo e, almeno per quanto riguarda gli uffici interni, di atti organizzativi degli stessi dirigenti professionali degli uffici amministrativi»²⁴.

Ciò detto, però, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 300/1999 e delle successive modifiche, la prassi in materia di regolamenti di cui al comma 4-*bis* ha scongiurato le preoccupazioni di fondo che si sono messe in evidenza: i contenuti più analitici di tale decreto infatti hanno consentito, quantomeno parzialmente, di recuperare un più corretto rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie alla stregua dei principi costituzionali²⁵. Inoltre, la gran quantità di regolamenti adottati ai sensi del comma 4-*bis* non si è accompagnata ad una indiscriminata delegificazione (che ha connotato solo la “prima stagione” dei regolamenti in questione, prima cioè dell'entrata in vigore del d.lgs. 300/1999), anche perché la tumultuosa evoluzione della normativa in materia di riordino dei Ministeri ha determinato l'adozione di nuove, e talvolta “rilegificanti”, disposizioni legislative²⁶. Il problema più rilevante fino al 2012 era allora divenuto quello del disordine e della caoticità della produzione normativa in una materia assai delicata.

4. L'espansione dei d.p.c.m. nel più recente periodo

L'assetto delle fonti in materia di organizzazione dei Ministeri è venuto però ulteriormente mutando nel più recente periodo, con la valorizzazione dei d.p.c.m., che hanno assunto una rilevanza crescente e una «straniante e lunga trasformazione»²⁷ anche prima del periodo di emergenza legato al Covid-19, a

²⁴ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2016, p. 313.

²⁵ E. LONGO, *L'uso dei regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione dei ministeri: un esame della prassi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011, pp. 6 ss.

²⁶ Nemmeno la delegificazione in esame può resistere a leggi che intendano, in tutto o in parte, procedere ad una “rilegificazione” della materia, come già avvenuto a proposito dei regolamenti di organizzazione di cui all'art. 1 della l. 100/1926: sul punto, U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, 2000, pp. 74 ss.

²⁷ Così, D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *federalismi.it*, *Focus Fonti*, n. 3/2017, p. 5.

dimostrazione, da una parte, di un «clamoroso disordine» che «resiste alle classiche istanze razionalizzanti elaborate in materia»²⁸ e, dall'altra, della progressiva, accresciuta rilevanza del Presidente del Consiglio all'interno del Governo²⁹.

Una prima forte manifestazione di tale fonte è rinvenibile già nel d.lgs. 303/1999 che prevede un esteso potere regolamentare del Presidente del Consiglio, da esercitarsi anche in deroga alle previsioni contenute nella l. 400/1988, in materia di organizzazione della Presidenza.

Sulla base di una discussa ricostruzione della Presidenza del Consiglio come organo costituzionale, il decreto in questione configurava una potestà normativa ad effetto delegificante ad opera di d.p.c.m. in relazione all'organizzazione amministrativa e all'autonomia contabile e di bilancio della Presidenza del Consiglio, escludendo che sugli schemi dei relativi atti dovesse essere previsto l'intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva e della Corte dei conti in sede di controllo³⁰.

La Corte costituzionale con la sent. 221/2002 ha annullato, nell'ambito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte dei conti, il comma 7 dell'art. 9 del d.lgs. 303/1999, avendo implicitamente rifiutato di riconoscere al Presidente del Consiglio poteri normativi propri e autonomi, analoghi a quelli degli altri organi costituzionali.

La pronuncia, come è noto, non ha condannato l'uso dei d.p.c.m. in materia, previsti peraltro, anche se con uno spettro più limitato, dall'art. 21 della l. 400/1988³¹; ha però imposto il visto e la registrazione della Corte dei conti in quanto «la “razionalizzazione” dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui tratta la legge di delegazione, consiste nella garanzia di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, entro i limiti dello stanziamento stabilito per legge. L'esistenza di controlli di legittimità del tipo in esame sugli atti di esercizio di tale autonomia, in quanto svolti secondo criteri di imparzialità, non è, di per sé, incompatibile con tale garanzia, né tantomeno la pregiudica. L'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria risulta infatti dalle norme sostanziali che definiscono, in positivo e in negativo, i poteri attraverso i quali essa può estrinsecarsi e ne precisano l'ambito, cioè l'estensione e i limiti. Non può quindi ritenersi che, di per sé, la delega a dettare norme organizzative con l'obiettivo di garantire spazi di autonomia comprenda implicitamente l'autorizzazione alla revisione, tramite soppressione, del sistema dei controlli di legittimità esistenti»³².

²⁸ D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 7.

²⁹ Tendenza comune ad altre democrazie consolidate: sul punto, per tutti, A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.

³⁰ Sul punto, M.C. GRISOLIA, *Il potere di organizzazione interna del Presidente del Consiglio dalla l. n. 400/1988 al d.l. 18 maggio 2006, n. 81*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, 2007, pp. 280 ss.

³¹ M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, 1992, pp. 155 ss.

³² *Considerato in diritto*, n. 5.2.

La prassi più recente ha poi finito per valorizzare, anche in modo improprio, i d.p.c.m. quali strumenti finalizzati alla riorganizzazione dei Ministeri.

Già l'art. 1, comma 10, del d.l. 181/2006 (convertito, con modificazioni, dalla l. 233/2006) prevedeva che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati, si procede all'immediata ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite ai sensi del presente decreto, nonché alla individuazione, in via provvisoria, del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione, garantendo in ogni caso l'invarianza della spesa»; tale previsione derogava alle previsioni dell'art. 17, comma 4-*bis*, della l. 400/1988 in favore di atti non espressamente qualificati, ma di natura sostanzialmente normativa, in quanto chiamati in sostanza a definire la nuova, sia pure provvisoria, articolazione dei Ministeri nati dallo «spacchettamento» autorizzato dallo stesso decreto legge³³.

La dottrina aveva già messo in evidenza i dubbi su tali previsioni poiché la «riserva di legge prevista in tema di determinazione delle attribuzioni e dell'organizzazione [...] anche se relativa, richiede alla legge di rinviare ad un atto normativo secondario legittimato a disciplinare la materia e dovrebbe contenere criteri sufficientemente determinati per indirizzare l'atto»³⁴.

Tuttavia, la legislazione nel più recente periodo è andata ben oltre, ancora una volta dietro lo schermo di discipline provvisorie, ma, come si dirà, più volte prorogate.

In particolare, l'art. 2, comma 10-*ter* del d.l. 95/2012, introdotto in sede di conversione (l. 135/2012), ha previsto infatti: «Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10 e dall'articolo 23-*quinqies*, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri»³⁵.

Tale disposizione è interessante per vari profili:

- 1) essa deroga implicitamente all'articolo 17, comma 4-*bis* della l. 400/1988, che prevede una procedura più complessa per l'adozione dei regolamenti (deliberazione del Consiglio dei Ministri; parere del Consiglio di Stato e registrazione della Corte dei conti; parere parlamentare, emanazione da parte del Capo dello Stato);
- 2) viceversa, essa prevede un procedimento di approvazione più semplice (tre Ministri per la proposta, successiva emanazione da parte del Presidente del Consiglio; visto e registrazione della Corte dei conti);

³³ Anche il d.l. 85/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. 121/2008) aveva poi riproposto, con alcune varianti procedurali, ma con gli stessi problemi di fondo, lo schema dell'art. 1, comma 10, riportato nel testo.

³⁴ E. CATELANI, *Gli atti di organizzazione dei Ministeri: la crisi della riforma?*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., p. 278.

³⁵ V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, p. 4.

- 3) dà facoltà al Presidente del Consiglio dei ministri di richiedere il parere del Consiglio di Stato (esso è stato richiesto solo sporadicamente) e ciò pone un problema dato che la funzione di consulenza giuridico-amministrativa ha un espresso fondamento costituzionale (art. 100)³⁶;
- 4) non prevede l’emanazione del Presidente della Repubblica che, anche con riferimento ai regolamenti, esprime un presidio garantistico³⁷; tuttavia, come è noto, una risalente giurisprudenza costituzionale (sent. 79/1970) sembra escludere che a quest’ultimo spetti una competenza assoluta all’emanazione, potendo il legislatore escludere determinate categorie dei regolamenti³⁸;
- 5) dispone la cessazione della vigenza dei regolamenti di organizzazione vigenti, adottati con D.p.r. di delegificazione, a decorrere dalla data di efficacia dei d.p.c.m.
- 6) dà per scontato ciò che invece è oggetto di discussione a livello dottrinale, ovvero l’ammissibilità di regolamenti ministeriali delegificanti. Come è noto, nel 2003 la Corte costituzionale (sent. 301/2003) ha censurato, sia pure con una motivazione non del tutto chiara, una disposizione legislativa che prevedeva un regolamento ministeriale abilitato a sostituirsi a previgenti disposizioni legislative. Nello stesso senso, tanto la Corte dei conti quanto il Consiglio di Stato hanno fatto propria la tesi dell’inderogabilità delle previsioni della l. 400/1988 sul punto, per le peculiarità del fenomeno delegificatorio che non può che chiamare in causa la responsabilità dell’intero Governo e la dottrina non ha mancato di osservare che «l’attribuzione al singolo Ministro del potere di delegificare intere materie, fa venir meno, senza alcuna ragione costituzionalmente apprezzabile, non solo le garanzie connesse alla più solenne procedura dei regolamenti governativi, ma anche quella connessa alla responsabilità collegiale del Governo nei confronti del Parlamento»³⁹.

Ciò detto, l’art. 2, comma 10-ter, del d.l. 95/2012 era stata concepita come una disposizione in qualche misura “sperimentale” in quanto espressamente qualificata come transitoria; tuttavia, come accennato, essa è stata successivamente prorogata a più riprese, con una “catena” di disposizioni contenute in decreti-

³⁶ Da ultimo, D. GIOTTO, *L’organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, in *Aedon*, n. 2/2016. Sul punto, in generale, M. DELLA MORTE, *La garanzia della funzione consultiva nell’ordinamento costituzionale*, Napoli, 2004.

³⁷ Peraltro, diversamente dall’emanazione degli atti con forza di legge (sulla quale G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l’emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2001; P. VIPIANA, *L’emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Padova, 2012; cfr. anche M. LUCIANI, *L’emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. dir.*, 2009, pp. 409 ss.; P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine alla vicenda Englaro*, in *www.astrid.eu*) quella relativa ai regolamenti non ha formato oggetto di specifica attenzione da parte della dottrina.

³⁸ G.U. RESCIGNO, *Art. 87, commi I-VII*, in *Comm. Cost. – Art. 83-87. Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, 1978, p. 211. Peraltro, forse è stato sottovalutato il passaggio della sent. 79/1970 nel quale la Corte sembra giustificare la conclusione riportata nel testo con l’assenza (allora) di «una disciplina generale ed uniforme» dei regolamenti ministeriali, intervenuta però con l’approvazione della l. 400/1988. In questo senso, i fenomeni di “degradazione” dal regolamento governativo in senso stretto al regolamento ministeriale, quale è da ritenere che sia il d.p.c.m., appaiono problematici, nella misura in cui un sistematico ricorso ad essi finirebbe per svuotare nella prassi la prerogativa presidenziale.

³⁹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 210. Sul punto, M. RUOTOLO, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011.

legge, riproponendo, tra l'altro, il problema dell'ammissibilità dei decreti-legge delegificanti, già ampiamente affrontato in generale dalla dottrina⁴⁰; con specifico riferimento alla riorganizzazione dei Ministeri, si è giustamente osservato come possa essere arduo «dimostrare che l'esigenza di riforma organica del dicastero presenti davvero quella natura emergenziale alla quale l'art. 77 Cost. subordina l'ammissibilità del decreto legge»⁴¹.

Tra gli atti di proroga dei contenuti dell'art. 2, comma 10-ter, del d.l. 95/2012 si debbono ricordare, in particolare:

a) l'art. 2, comma 7, del d.l. 101/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. 125/2013) che ha inserito nel procedimento di adozione dei d.p.c.m. in esame la deliberazione del Consiglio dei Ministri, con ciò recuperando un'assunzione di responsabilità dell'intero Governo sulle decisioni riguardanti l'organizzazione dei singoli Ministeri;

b) l'art. 1, comma 6, del d.l. 150/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. 15/2014), che ha ampliato le potenzialità di deroga alle previsioni legislative dei regolamenti in esame, disponendo che «gli assetti organizzativi definiti con i predetti provvedimenti, qualora determinino comprovati effetti di riduzione di spesa, possono derogare alla disciplina legislativa vigente concernente le strutture di primo livello di ciascun Ministero, nel rispetto delle disposizioni generali di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300» e prevedendo inoltre che il termine entro il quale avrebbero dovuto essere emanati i d.p.c.m., fissato al 31 dicembre 2013, era da intendersi rispettato se essi «entro la medesima data sono trasmessi al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione». Come è stato giustamente evidenziato, «quindi, dopo 4 mesi dal precedente intervento, come in un gioco al ribasso, in cui ci si accontenta di sempre meno, si stabilisce con norma ovviamente retroattiva che per onorare (o meglio: per avere onorato) il termine massimo del 31 dicembre del 2013 non serve la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri ma basta la trasmissione degli schemi al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione; resta ferma però la necessità della deliberazione del Consiglio dei ministri»⁴²;

c) l'art. 16, comma 4 del d.l. 66/2014 (convertito, con modificazioni, dalla l. 89/2014) che non ha differito l'efficacia dell'art. 2, comma 10-ter, del d.l. 95/2012 in esame come le disposizioni citate in precedenza, ma l'ha riprodotta, avendo cura di precisare che il termine si intendeva rispettato con la trasmissione dello

⁴⁰ Per tutti, F. CERRONE, *La delegificazione che viene dal decreto legge*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 2078 ss.; A. SIMONCINI, *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, pp. 162 ss.; G. MOBILIO, *L'attuazione e la funzione della delegificazione autorizzata dai decreti-legge*, in *ivi*, pp. 165 ss.

⁴¹ D. GIROTTO, *L'organizzazione del Mibact*, cit.

⁴² V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit., p. 5.

schema non solo al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ma anche al Ministero dell'economia e delle finanze; la stessa disposizione sembrava inoltre porre un presupposto legittimante, sia pure piuttosto generico, all'adozione dei d.p.c.m., consistente nell'obiettivo «di realizzare interventi di riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni della spesa»;

d) dopo ulteriori proroghe l'art. 4-*bis* del d.l. 86/2018 (inserito, in sede di conversione, dalla l. 97/2018) ha disposto un'ulteriore proroga (al 30 giugno 2019), eliminando però il limite dell'obiettivo da ultimo richiamato; tuttavia, tale disposizione è stata modificata dall'art. 16-*ter*, comma 7, del d.l. 124/2019 (inserito, in sede di conversione, dalla l. 157/2019) imponendo (o, si potrebbe dire, alla luce di quanto previsto in via generale dall'art. 17 della l. 400/1988 ripristinando), il parere del Consiglio del Consiglio di Stato con effetto dal 31 marzo 2020.

e) l'ultimo anello di questa “catena” è costituito dall'art. 116 del d.l. 18/2020 (nel testo modificato, in sede di conversione, dalla l. 27/2020), che, in piena emergenza Covid-19, ha previsto che «in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020, i termini previsti dalla normativa vigente concernenti i provvedimenti di riorganizzazione dei Ministeri con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con scadenza tra il 1° marzo e il 31 luglio 2020, sono prorogati di tre mesi rispetto alla data individuata dalle rispettive disposizioni normative».

Parallelamente a queste disposizioni di proroga sono intervenute numerose disposizioni legislative relative a uno o più Ministeri, in particolar modo relative al riordino delle competenze, che hanno richiamato modifiche di carattere organizzativo: solo per citare un esempio, si può ricordare il d.l. 104/2019 in materia di trasferimento di funzioni e per la riorganizzazione dei Ministeri per i beni e le attività culturali, delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, dello sviluppo economico, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare⁴³.

L'aspetto almeno apparentemente paradossale di questa “stabile instabilità” è stato la costruzione di una nuova fonte, connotata da un procedimento di adozione diverso da quello di cui all'art. 17 della l. 400/1988, attraverso una serie di disposizioni sempre qualificate come transitorie (ma ormai prorogate da otto anni!), che progressivamente hanno però recuperato i contenuti di tale disposizione, da ultimo il parere del Consiglio di Stato. Si è passati cioè da un regime fortemente derogatorio rispetto alle previsioni

⁴³ Su tale decreto cfr., in particolare, G. MENEGUS, *La riorganizzazione dei ministeri nel decreto-legge n. 104/2019 (con particolare riferimento alle funzioni in materia di turismo)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2020.

contenute nell'art. 17 della l. 400/1988⁴⁴ ad uno che, a far data dal 31 marzo 2020, rispetto a tale disposizione, e in particolare a quanto previsto al comma 4-*bis*, si limita a escludere il parere delle Commissioni parlamentari e l'emanazione del Capo dello Stato.

Peraltro, se le deroghe consentite in forza del d.l. 95/2012 sono state concepite nell'ottica della semplificazione del procedimento e quindi della maggiore celerità di adozione dei regolamenti, la prassi in materia appare quantomeno deludente, come dimostrato anche (ma non solo) dalla lunghezza dei tempi di pubblicazione dei d.p.c.m. in oggetto⁴⁵.

Da questo punto di vista, il punto di arrivo appare paradossale e quasi una sorta di “gioco dell'oca”, a tutto danno della razionalità complessiva che dovrebbe connotare la produzione normativa anche a livello infralegislativo.

L'unico tentativo di riforma organica a proposito della potestà regolamentare di organizzazione dei Ministeri è naufragato: è infatti inutilmente spirato il termine per l'attuazione dell'ampia delega legislativa di cui all'art. 8 della l. 124/2015 (c.d. legge “Madia”) finalizzata a «modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali» che prevedeva, tra l'altro: «Introduzione di maggiore flessibilità nella disciplina relativa all'organizzazione dei Ministeri, da realizzare con la semplificazione dei procedimenti di adozione dei regolamenti di organizzazione, anche modificando la competenza ad adottarli» (comma 1, lett. *c*, n. 7)⁴⁶. Come è evidente, le modifiche presupposte da tale previsione avrebbero, con ogni probabilità, potuto “stabilizzare”, in tutto o in parte, i contenuti dell'art. 2, comma 10-*ter*, del d.l. 95/2012; e tutto ciò in un contesto nel quale anche i poteri normativi del Presidente del Consiglio riferibili alla Presidenza sarebbero stati ulteriormente valorizzati: infatti, ai sensi dello stesso comma 1, lett. *c*), in applicazione dei principi e criteri direttivi di cui agli artt. 11, 12 e 14 della l. 59/1997 (e successive modificazioni) «nonché all'esclusivo fine di attuare l'articolo 95 della Costituzione e di adeguare le statuizioni dell'articolo 5 della

⁴⁴ L'intensità delle deroghe ai contenuti dell'art. 17 della l. 400/1988 è tale che alcuni dei più recenti d.p.c.m. di organizzazione dei Ministeri non si richiamano nel preambolo a tale disposizione, bensì, non a caso, genericamente all'intera l. 400: così, ad esempio, il d.p.c.m. 8 febbraio 2019, n. 25, «Regolamento concernente organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, a norma dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97»; il d.p.c.m. 5 dicembre 2019, n. 179, «Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132»; il d.p.c.m. 24 marzo 2020, n. 53, «Regolamento recante modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2019, n. 179, concernente la riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali».

⁴⁵ V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit.; G. MENEGUS, *La riorganizzazione dei ministeri*, cit., p. 204.

⁴⁶ A sostegno di tale riforma si è osservato che i Ministeri forse «funzionerebbero meglio se ci fosse una flessibilità analoga a quella di cui gode, per esempio, la Commissione europea, per la quale prima si individuano i portafogli dei vari commissari e poi si sposta conseguentemente, e abbastanza facilmente, pezzi di amministrazione da un commissario all'altro»: B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, p. 121.

legge 23 agosto 1988, n. 400», la delega avrebbe dovuto definire «le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri».

5. Conclusioni

Le vicende che si sono sintetizzate in questo contributo segnalano la necessità di una riflessione che coinvolge tanto il piano della produzione normativa, quanto, a monte, quello dei rapporti tra Parlamento e Governo.

Sul piano dei rapporti tra Parlamento e Governo, l'espansione della decretazione d'urgenza per l'istituzione, lo "spacchettamento", le modifiche alle competenze dei Ministeri apre numerosi interrogativi sul piano della legittimità costituzionale ma è la spia di una questione più profonda: se l'intervento della fonte primaria appare rispondere ad un'esigenza ancora attuale, probabilmente esso in prospettiva ben potrebbe configurarsi in termini più generali, in modo tale cioè da non escludere una maggiore flessibilità in capo allo stesso Governo nella disciplina dei Ministeri. Peraltro, una prospettiva del genere non sembra conseguibile a prescindere da una revisione dell'art. 95, comma 3, Cost., ipotizzata del resto da progettazioni istituzionali come quella, ormai risalente, della Commissione D'Alema⁴⁷.

Similmente, anche sul primo punto è appena il caso di ricordare che anche la materia dell'organizzazione dei Ministeri evidenzia tutti i limiti derivanti da una disciplina del potere regolamentare del Governo affidata ad una legge ordinaria quale la l. 400/1988. Da questo punto di vista, i dati del più recente periodo appaiono eloquenti: la "fuga dal regolamento", o forse, dall'art. 17 della l. 400/1988 appare un dato forse irreversibile e solo aggravato dall'"erompere" dei d.p.c.m.: da qui, il crescente disordine del panorama delle fonti normative secondarie governative ma anche la difficoltà di correggerlo attraverso modifiche più o meno intense alla l. 400/1988.

Sono molte e diverse, anche al di là dell'intrinseca fragilità delle prescrizioni contenute in tale legge, le cause della *débâcle* del potere regolamentare: tra queste, un fattore rilevante è dato dal "fattore tempo" e dalla farraginosità del procedimento di adozione, la cui complessa articolazione fa sì che i tempi di approvazione di questi ultimi siano comparabili con quelli del procedimento legislativo e, ovviamente, assai più lunghi rispetto a quelli dei decreti legge.

⁴⁷ L'art. 73, comma 5, del testo elaborato dalla Commissione D'Alema prevedeva infatti che «l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono disciplinati dal Governo con regolamenti, sulla base di principi stabiliti dalla legge»; sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare del Governo: artt. 73.5, 98.2.3.4, 106.3.4. e 134.1, lett. b)*, in V. ATRIPALDI – R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998, pp. 523 ss.

La fragilità della l. 400/1988 rende ancora pienamente attuale il monito, autorevolmente mosso appena pochi anni dopo l'entrata in vigore della stessa legge, che invitava a interpretare la riserva di legge di cui all'art. 97, comma 1, Cost., anche nel senso della delimitazione e della difesa di un'area dalla possibile incursione di atti atipici, non riconducibili alla fonte regolamentare: «Un problema, dunque, da affrontare all'insegna della difesa del regolamento, in quanto fonte formalmente tipizzata, più che non a difesa della legge; a difesa delle capacità di Governo di mantenere l'unità del suo indirizzo politico-amministrativo, più che a difesa delle prerogative dell'istituto parlamentare»⁴⁸.

Anche in questa materia, quindi, un intervento riformatore sarebbe opportuno e urgente, anche se il contesto politico rende dubbiosi sul fatto che esso possa vedere la luce rapidamente. È allora probabile che la “stabile instabilità” delle fonti relative all'organizzazione dei Ministeri rimanga un discutibile elemento strutturale del nostro ordinamento.

⁴⁸ P. CARETTI, *Art. 97 1° comma, parte I*, cit., p. 31.