



M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 222*

«**I**l tema dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ha suscitato negli studiosi del diritto (non soltanto costituzionale) un crescente magnetismo. Sono molteplici gli studi che, in via diretta o per lo più incidentale, ne hanno fatto oggetto di attenzione. Inoltre, con la parentesi pandemica, il d.P.C.m. ha sconfinato rispetto al solo interesse degli addetti ai lavori, essendo ora “percepito” di dominio comune. Le recenti indagini dottrinarie hanno per lo più osservato il tema con lo sguardo indirizzato all’uso del d.P.C.m. nella catena di fonti formatasi per la gestione dell’epidemia. Un’angolatura di indubbio interesse, che il volume di Rubechi ha il pregio di inquadrare in un più complesso fenomeno che lega a filo doppio riflessioni sulle fonti del diritto e sulla forma di governo. Del resto, il nostro ordinamento ha da sempre fatto uso di questo istituto per veicolare contenuti normativi anche in assenza di una completa regolamentazione, nonostante siano state molteplici le occasioni in cui tale problema si sarebbe potuto affrontare. Tale tendenza, infatti, sarebbe stata agevolata anche dalla posizione costituzionale affidata al Presidente del Consiglio nell’ambito della forma di governo italiana in nome delle funzioni di coordinamento dell’attività dei singoli ministri e della ambizione di unitarietà dell’azione di governo che gli vengono riconosciute.

In questo contesto, Massimo Rubechi, autore della recente monografia “*I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*” pare aver ben inteso la portata del tema. Si legge già nell’introduzione, infatti, come l’argomento accenda numerosi interrogativi, non soltanto suscitati dal c.d. “*fenomeno quantitativo*” (p. 1). L’affermazione di tale strumento sembra avere origini profonde che parrebbero derivare proprio - questa l’ipotesi dell’Autore che viene vagliata e pesata nel corso dello scritto - da una configurazione peculiare del rapporto tra organi del Governo.

Dunque, il tema delle fonti del governo e più specificatamente del decreto del Presidente del Consiglio di natura normativa è sì attuale, ma non nuovo: l’Autore, che dedica il primo capitolo a profonde considerazioni teorico-ricostruttive dell’utilizzo del d.P.C.m. come fonte, ne è infatti ben consapevole. Il tema della potestà regolamentare del governo fu affrontato già in riferimento all’ordinamento italiano a seguito dell’entrata in vigore dello

* Contributo sottoposto a *peer review*.

Statuto albertino, subendo poi profonde influenze dettate dal passaggio dalla forma di stato liberale a quella autoritaria, sino all'approdo alla forma di stato repubblicana. Del resto, come l'Autore lucidamente sostiene: "Il dibattito circa il fondamento della potestà regolamentare, infatti, è stato da sempre fisiologicamente condizionato [...] dalla configurazione della forma di stato nelle diverse epoche storiche." (p. 38).

Le elaborazioni e le riflessioni del periodo liberale e poi autoritario sembrerebbero poi costituire la trama - non espressa, ma comunque sottesa - alle riflessioni svolte in sede di Assemblea costituente. Infatti, il tema della potestà regolamentare costituì, per alcuni aspetti, una sorta di convitato di pietra delle riflessioni in quel contesto: si ragionò ampiamente sulla forma di governo e sull'organizzazione dell'esecutivo, ma il potere regolamentare fu oggetto di disciplina del "solo" articolo 87, comma quinto, in riferimento al potere di emanare regolamenti da parte del Capo dello Stato. Silenzio, invece, fu riservato al potere regolamentare delle singole figure componenti il governo. Al contempo, l'articolo 95 Cost. enunciava il principio di unitarietà e coordinamento dell'attività del governo e quello della collegialità della decisione, rispettivamente incarnati dalla figura del Presidente e dal Consiglio dei Ministri. Eppure, il concreto dispiegarsi di tali rapporti, al di là di un "principio" di razionalizzazione inserito in Costituzione, è demandato per l'attuazione ad apposito atto normativo. È noto, tuttavia, che l'attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 subì una battuta d'arresto sino agli anni Ottanta. Dunque, è su questa essenziale base normativa che si sviluppano le riflessioni riconosciute oggi come i capisaldi teorici della configurazione della potestà regolamentare - attentamente ricostruiti dall'Autore - riconducibili prima ai Maestri Vezio Crisafulli e Aldo Sandulli - e poi, nel prosieguo dello sviluppo della forma di governo, a Lorenza Carlassare e Enzo Cheli.

Circa l'attuazione del dettato dell'art. 95 Cost. ultimo comma, il primo intervento si colloca con la legge n. 400/1988. Se non si può negare la natura di spartiacque rispetto all'evoluzione delle Istituzioni (C. FUSARO, *La legge sulla Presidenza del Consiglio, primi adempimenti a otto mesi dall'entrata in vigore*, in *Quad. cost.*, n. 2/1989), d'altra parte permaneva un'ombra di ambiguità rispetto alla scelta tra la prevalenza del principio monocratico e collegiale. Vero è che si attribuiva "un primato funzionale" (p. 60) al Presidente del Consiglio rispetto alle altre figure ministeriali mediante una nuova struttura amministrativa dedicata, nuovi istituti e l'attribuzione di importanti poteri, tuttavia non si tracciava in maniera netta un equilibrio né a favore di un principio né dell'altro. A confondere le acque contribuiva la sistematizzazione degli atti normativi del governo, rispetto alla quale la L. n. 400/1988 era ancora "oscillante". Netta è stata sicuramente la scelta di elaborare una nuova "tassonomia dei regolamenti del governo" individuando come strumento principale quello del d.P.R. quale regolamento del governo, approvato dal Consiglio dei ministri ed emanato dal Presidente della Repubblica a cui i decreti di uno o più Ministri rimanevano subordinati. Il d.P.R. avrebbe, infatti, dovuto ricoprire, secondo la prospettazione del legislatore riformatore, "*l'atto amministrativo tipico*" e "*lo strumento normativo principale*" considerando, peraltro, il rigore della procedura dettata per l'approvazione e il controllo dello stesso. Rubechi ne nota anche nella denominazione "[...] la sua derivazione antica e stratificata,

poiché evidenzia il nesso con le prerogative regie nel contesto delle forme di stato assolute, quando al Sovrano e ai suoi ministri spettavano sia al potere - inteso in senso ampio - legislativo e dunque di produrre comandi generali e astratti sia quello di dar loro attuazione d'esecuzione attraverso decreti, per l'appunto regi" (p. 63).

Si pongono immediatamente a seguito i regolamenti dei singoli ministri, sottoposti agli stessi vincoli di procedura dei regolamenti governativi. Tuttavia, in tal caso, l'*iter* prevede la previa comunicazione al Presidente del Consiglio del testo, il quale può disporre la sospensione dell'atto. Inoltre, i decreti ministeriali subiscono un ulteriore vincolo: in ossequio al principio di collegialità espresso dai regolamenti governativi, i regolamenti ministeriali sono subordinati non soltanto alla fonte primaria ma anche a questi ultimi.

In questo quadro, un assente: il d.P.C.m. non trova espresso riconoscimento, ma rimane ancora *presupposto* e fluttuante in un *limbo regolativo* (p. 66), nonostante dall'analisi dei testi depositati e dai lavori parlamentari emerga invece una tendenza, espressa nella proposta (AC 2675) depositata nella VIII Legislatura, ma successivamente abbandonata, di voler affiancare al potere regolamentare dei ministri quello del Presidente del Consiglio, riservando ai soli casi in cui era necessaria una prospettiva di "sintesi unitaria" l'adozione del d.P.R (p. 67).

A chiusura del secondo capitolo, Rubechi mette in luce un ulteriore passaggio: anche il d.lgs. n. 303 del 1999 si è inserito nel contesto tracciato dalla legge del decennio precedente, contribuendo a dirigersi verso il processo riformatore volto a fornire al Presidente del Consiglio strumenti idonei allo svolgimento della propria funzione di coordinamento. Non si interviene sulla disciplina del d.P.C.m., né - più in generale - sul sistema delle fonti del governo; tuttavia, l'intento è quello di rafforzare l'apparato istituzionale del Presidente del Consiglio, operando su diversi fronti in accordo alla rinnovata centralità assunta dallo stesso a partire dagli anni Novanta. Del resto, i sistemi elettorali che hanno favorito la formazione di maggioranze parlamentari e di governo, la Riforma del Titolo V che vedeva la Presidenza come sede di dialogo tra Stato e Regioni, nonché lo stimolo eurounionale di far emergere un vertice con ruolo di coordinamento, hanno contribuito a sollecitare la trazione centripeta del Presidente del Consiglio. Tendenza che ha trovato nell'intervento normativo in parola una valida, seppur non esaustiva, risposta.

"*Naturam expellas furca tamen usque recurret*" (Orazio, *Epist.* I, 10, 24), massima che si potrebbe adattare al tema trattato dell'Autore nel suo secondo capitolo, dedicato agli sviluppi nella prassi e le intuizioni della giurisprudenza in merito all'impiego dei decreti del Presidente del Consiglio di natura normativa. Infatti, l'occasione "*schivata*" (e non quindi "erroneamente" perduta) di regolare i decreti del Presidente nell'ambito sia della riforma del 1988 che del 1999, pur essendo essi esistenti e largamente impiegati, assieme alla omissione di dare una precisa definizione (all'organo del Presidente del Consiglio dei Ministri), non eliminava il problema. Anzi. La scelta di non provvedere pare essersi rivelata, come spesso accade, l'alibi per il governo di esercitare liberamente la propria "signoria procedurale" (M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti?"*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e Giudici*, Atti

del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, 2011) Rubechi rileva come la prassi fornisca, infatti, un quadro di evidenti scostamenti dal modello che prevede, come si è visto, l'utilizzo in via privilegiata del d.P.R. come atto principe veicolante contenuti normativi.

L'Autore nel mettere a sistema (nel vero e proprio senso di ordinare, organizzare in maniera ragionata) le tendenze pratiche sull'utilizzo dei d.P.C.m., pone in luce come negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della riforma del 1988 si sia sin da subito affermata "[...] una interpretazione volta ad assimilare il procedimento di formazione dei d.P.C.m. di natura normativa a quelli dei decreti ministeriali aventi la medesima funzione, pur senza un'estensione automatica di tutti i requisiti formali, dai controlli ai vicoli notiziali." (p. 89). Nel post-riforma si è rilevato, dal punto di vista quantitativo, una pressoché costante produzione di decreti, invece, dal punto di vista qualitativo è emersa la categoria di decreti di natura regolamentare carenti di alcuni requisiti (come, su tutti, l'esplicitazione del *nomen* regolamento e la sottoposizione al vaglio del Consiglio di Stato) o dall'*iter* "potenziato" (ne sono esempio i decreti che prevedono passaggi aggiuntivi, quali il parere delle Commissioni parlamentari).

È ormai assodato che sia in corso, da tempo, una progressiva fuga dal regolamento e dalla forma regolamentare. Risulta spontaneo, ma non di scontata soluzione, l'interrogativo circa il *perché* si fugga. L'Autore fornisce lucide ipotesi di risposta. Il primo motivo (strettamente legato alle dinamiche decisionali interne del governo): il tempo. Fuggire, dunque, ha come primo significato quello di "accelerare". L'analisi suggerisce l'indubbia dilatazione temporale nell'approvazione dello strumento - astrattamente - principale, cioè il d.P.R., dovuta alla necessaria acquisizione del parere del Consiglio di Stato, del passaggio informale alle riunioni preparatorie del Consiglio dei Ministri, nonché ad altri eventuali ulteriori adempimenti come, ad esempio, le intese con le Conferenze o la eventuale trasmissione alle Commissioni parlamentari competenti. Esempio illuminante di questa tendenza - riportato da Rubechi, attento osservatore della prassi - è costituito dai regolamenti di organizzazione dei Ministeri: atti cruciali per la configurazione della struttura di diretta collaborazione di ogni ministro e per l'organizzazione dell'apparato amministrativo, che - di regola - dovrebbero essere adottati con d.P.R. ai sensi dell'art. 17 lett. d) della L. n. 400/1988. Questi atti richiedono, per definizione, sia celerità - essendo necessario garantire la piena funzionalità e la pronta operatività del Ministero - che duttilità, al fine di apportare modifiche sostanziali per la configurazione dei gabinetti. Ed ecco, che per meglio rispondere alle esigenze che l'atto richiede, il decreto legge n. 95 del 2012 ha stabilito, in deroga alla disciplina generale, tali regolamenti di organizzazione debbano essere veicolati mediante decreto del Presidente del Consiglio. In questo caso, il procedimento, avviato d'impulso del ministro interessato, contempla l'acquisizione dei concerti del Ministro dell'economia e della funzione pubblica e il vaglio finale della Corte dei conti, ma non prevede né l'adozione del Consiglio dei Ministri né il parere obbligatorio del Consiglio di Stato, adempimenti tipici del d.P.R.

Ancora, fuggire per i decreti ministeriali, significa anche poter evitare - come si è intuito - il controllo preventivo della presidenza del Consiglio che, al contrario, l'art. 17 introduceva proprio al fine di imprimere al regolamento l'unitarietà di indirizzo politico. Una terza ragione, ancora, è quella che consente di fuggire dal riparto Stato-Regioni prescritto dall'art. 117 comma sesto che consente allo Stato di intervenire con fonti secondarie nelle materie di competenza concorrente. Infine, l'utilizzo di forme non ufficiali consente di non sottoporre il decreto ad un regime di pubblicità completo che caratterizza le fonti normative e quindi eludere la trasparente conoscibilità dei contenuti inerente la regolamentazione di alcuni temi.

A tirar le somme della variegata prassi, vero è che la procedura tracciata dall'art. 17, comma 3, della L. n. 400/1988 per i decreti dei singoli ministri potrebbe essere mutuata al d.P.C.m., tuttavia, non essendovi una esplicita parificazione in via legislativa (e non mancando alcuni dubbi sul punto) restano numerose le approvazioni in deroga all'*iter* previsto per i decreti ministeriali.

Nel contesto del complesso panorama offerto dalla prassi è stato interessante notare la risposta della giurisprudenza. L'Autore mette a dialogo le decisioni di più giudici - da Palazzo della Consulta, a Palazzo Spada, passando per Corte dei conti e i giudici di merito - attorno, almeno, a due interrogativi. Il primo riguarda se, a conferma di quanto avviene nella prassi, il d.P.C.m sia stato in grado di veicolare contenuti normativi. Seppur in maniera timida, la giurisprudenza ha risposto affermativamente: lo riconoscono le sentenze n. 134/2006 della Corte costituzionale che - conformemente a quanto anche il Consiglio di Stato ha rilevato con il parere n. 379 del 2020 e in via più risalente anche il parere n. 26 del 1996 e n. 1695 del 2016 - ha parificato decreti del Presidente e decreti ministeriali, riconoscendone, implicitamente, l'efficacia normativa. Il secondo profilo d'indagine è quello della possibilità di indentificare la natura normativa dei d.P.C.m. non soltanto sulla base della forma o della propria qualificazione, ma anche del loro contenuto. Sul punto, si riporta il rigoroso intervento della Corte costituzionale che ha affrontato il c.d. tema della "truffa delle etichette" (A. CELOTTO – F. MODUGNO, *Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003): l'artificio riguardava decreti che si qualificavano come non aventi natura regolamentare, benché (mal) celassero un contenuto normativo. Dunque, per i giudici, la forma è sì sostanza, ma ciò non è sufficiente. La Corte costituzionale, così come già in precedenza la Corte dei conti, pare aver adottato un approccio marcatamente sostanzialista affermando che i requisiti di carattere formale non sono di per sé idonei a decretare l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, non lasciando così alibi al governo per eludere la suddivisione costituzionale delle competenze. Anche il Consiglio di Stato, il cui ruolo è stato prezioso nel contenimento della "fuga dal regolamento" ha prediletto un approccio contenutistico, tenuto conto dell'assenza di un regime di tipicità stringente degli atti normativi secondari (cfr., sent. IV, n. 2674 del 2012).

Il quadro di analisi della giurisprudenza conduce quindi ad affermare che le Corti hanno adottato - nel caso in cui i criteri formali non si fossero rilevati sufficienti - un approccio riferito a criteri sostanziali, piuttosto che arrestarsi alla forma dell'atto, così ampliando le

proprie possibilità di intervento. Nel tentativo dell'interprete di verificare ex post ed in concreto il valore normativo dell'atto, appaiono più che mai attuali i crisafulliani requisiti di generalità, astrattezza e novità, di cui già nel primo capitolo Rubechi aveva fatto rinvio.

In questo quadro, l'Autore rileva almeno un nodo critico notando che “Si tratta di un approccio che da un lato, per l'appunto, potenzia i margini di intervento degli organi giudiziari, dall'altro offre, con evidente eterogenesi dei fini, al governo una giustificazione per l'impiego di strumenti non strettamente rientranti nei tipi previsti.” (p. 112), non tacendo, inoltre, l'influenza negativa sulla certezza del diritto.

L'Autore non ha potuto non confrontarsi con il d.P.C.m. come strumento di gestione della pandemia, nell'ambito della quale è stato “inedito” (A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta online Studi*, n. III/2021) il sistema normativo creatosi per la gestione dell'emergenza. L'Autore ha il merito di affrontare tale tema, in questo periodo più che mai inflazionato da svariati studi, con fare critico e chirurgico, mettendone in luce gli aspetti più caratterizzanti. In particolare, ponendo in un sistema ragionato le varie interpretazioni sulla natura dei d.P.C.m. della pandemia - da taluni visti come ordinanze, da alcuni intesi quali atti amministrativi, mentre altri ne hanno colto, invece, una spiccata natura normativa - l'Autore chiude il ragionamento con la sentenza n. 198/2021 della Corte costituzionale, la quale, pur non mancando di suscitare dubbi da parte della dottrina, ha messo l'ultima parola sulle disquisizioni sulla natura di tali atti.

Il primo significato del diritto comparato è quello di “paragonare”. Paragone che non è mai, per lo studioso attento, fine a sé stesso, ma utile ad allargare lo sguardo ad un'esperienza differente, cogliendo identità, somiglianze e divergenze. Nel caso di specie, l'Autore sottopone al lettore una prospettiva diversa, invitandolo, nel suo terzo capitolo, ad un'analisi sul coordinamento dell'esecutivo e «*le pouvoir réglementaire*» in Francia. Difatti, il lavoro di Rubechi mostra come la Francia sia “un buon esempio” (p. 187) di come gli strumenti costituzionali possano contribuire ad influenzare le dinamiche di funzionamento delle istituzioni ma anche come sussista una costante dialettica fra queste ultime e il concreto atteggiarsi dei procedimenti decisionali, la cui analisi è utile per comprendere appieno la reale portata degli istituti.

Dopo le esperienze della Terza e Quarta Repubblica francese, la natura di forma di governo semi-presidenziale è stata segnata dal rafforzamento del ruolo dell'esecutivo: l'assetto istituzionale vede, infatti, l'elezione diretta del Capo dello Stato e la presenza del Presidente del Consiglio, legato dal rapporto fiduciario al Parlamento. Rafforzamento che passa anche attraverso la configurazione di un regolamento proprio dell'esecutivo, operante, almeno formalmente, nei campi non esplicitamente attribuiti alla legge secondo un riparto di competenze tra legge e regolamento, solo di principio, orizzontale. Infatti, la apparente rigidità di questo riparto è stata progressivamente messa alla prova (e plasticamente plasmata) dalla giurisprudenza costituzionale che ne ha rivelato non soltanto una spiccata flessibilizzazione, ma anche una progressiva sostituzione del vaglio del Giudice con il dialogo tra Parlamento e Governo.

In questo contesto, la Costituzione ripartisce la potestà regolamentare tra Presidente della Repubblica (art. 13 Cost.) - pur essendo la titolarità di tale potere in capo al Consiglio dei ministri - e il Presidente del Consiglio (art. 21 Cost.). Se è vero che sono in capo al primo i poteri esecutivi politicamente più rilevanti, è vero anche che il secondo ha un potere esecutivo pieno per quanto attiene a tutti gli altri atti; per fare un bilancio “[...] emerge, dunque, una certa preminenza qualitativa dell’attività del Presidente della Repubblica, cui spetta il potere di firma” (p. 152) mentre, dal punto di vista quantitativo, l’ago della bilancia pende, senza dubbio, a favore del secondo. Del resto, il Capo dello Stato incarna la figura di *leader*, prevalente detentore della funzione di indirizzo politico; il Presidente del Consiglio, invece, resta detentore del potere di “fare” ossia si dare esecuzione e attuazione delle leggi - restando i singoli ministri il ruolo di soli proponenti e concreti attuatori - e di coordinare l’azione di governo e dei ministri al fine di consentire che l’esercizio lineare della prima.

Ferme tali premesse, nell’ipotesi di attivazione del potere di ordinanza, l’art. 38 abilita l’esecutivo ad intervenire su materie tipicamente riservate alla legge nell’ambito di un robusto procedimento che vede la deliberazione del Consiglio dei Ministri (e dunque della sua complessiva responsabilità) dopo il parere del Consiglio di Stato, la ratifica del Parlamento e la firma finale del Presidente della Repubblica. In questo contesto, la stagione pandemica non ha potuto che amplificare il legame tra fonti del governo e soggetti titolari dell’utilizzo degli strumenti normativi in un paradigma che ha visto la deliberazione dello stato di emergenza da parte del Capo dello Stato, la concreta messa in campo delle misure emergenziali sia da parte dei decreti del Primo ministro che delle ordinanze *ex art. 38*.

Ora l’esperienza francese sembra aver offerto numerosi stimoli eppure uno sembra riassumerli tutti: “Il tema di fondo che emerge dall’analisi dell’ordinamento costituzionale francese è una conferma della esigenza - ben nota nel nostro ordinamento - di meglio definire il ruolo del Presidente del Consiglio. La tematica non è limitata al riconoscimento e alla regolazione delle modalità di approvazione del d.P.C.m., ma sottintende la necessità di sancire definitivamente la sua posizione, se non gerarchicamente, almeno funzionalmente sovraordinata rispetto agli altri ministri, attraverso un bilanciamento (finalmente) completo dei principi contenuti nell’articolo 95 della Costituzione, riletto sulla base delle dinamiche decisionali concretamente individuabili.” (p. 187). E ciò senza mettere in discussione il carattere il parlamentare della forma di governo, ma differenziando, nell’ambito della flessibilità che la nostra Costituzione porta con sé, le funzioni tra i soggetti che compongono l’esecutivo. Del resto, le funzioni di direzione unitaria e indirizzo dell’attività di governo e promozione e coordinamento dell’attività dello stesso, attribuite nel sistema francese a due diversi soggetti, sono, nel caso italiano, concentrate nel Presidente del Consiglio. Il quale ruolo, nel corso degli ultimi anni, anche in ragione delle varie crisi, nel modo in cui vengono colte le decisioni pubbliche e il contesto europeo che fisiologicamente lo richiede, si è andato rafforzando dal punto di vista funzionale e tecnico. Ne è l’immediato riflesso la ponderosa crescita, quantitativa e qualitativa, dell’utilizzo dei decreti del Presidente del Consiglio di natura normativa, “[...] attraverso cui il Presidente del Consiglio da’ concretezza alla sua centralità nel coordinamento e direzione delle attività

dell'esecutivo" (p. 189). Il quadro, dunque, fa risultare non tanto "sorprendente" l'impiego dei d.P.C.m. quali fonti atipiche e sciolte da procedimenti definiti, quanto piuttosto, alla luce delle superiori considerazioni, una fonte necessaria non abbia mai trovato una propria - autonoma - tipizzazione.

Una speciale nota di interesse si colloca senz'altro nell'ideazione delle ipotesi di regolamentazione dei d.P.C.m. normativi che - come Rubechi afferma nelle proprie Conclusioni - potrebbe essere opportuno affrontare garantendo un iter in grado di contemperare le ineludibili esigenze di celerità e tempestività che non sia, tuttavia, avulso da precisi controlli. In questo senso, i piani di ragionamento potrebbero essere - secondo l'A. - molteplici. Si potrebbe prevedere il solo controllo automatico della Corte dei conti, mentre il vaglio di Palazzo Spada potrebbe essere rimodulato o in termini di opportunità - diventando facoltativo - o in termini di tempistiche, incidendo sui pareri interlocutori o i tempi di trasmissione. La formula esatta dovrebbe essere quella che non determina un indebolimento della qualità dell'attività di tali controlli, ma ne impedisce la collisione con le esigenze di celerità richieste per il perfezionamento degli atti. Al tempo stesso, non si manca di evidenziare come potrebbe essere opportuno per gli atti con importante rilievo esterno, interpellare il Parlamento. L'intervento di "regolazione" non sarebbe però completo se non si affrontasse, in via parallela, anche il tema del rapporto tra d.P.C.m. e altri regolamenti dell'esecutivo, con riferimento alla rispettiva forza nel sistema delle fonti. Il crinale lungo il quale dovrebbe essere compiuta questa regolazione è per l'Autore quello della competenza. Modalità che consentirebbe di rispettare i principi enunciati dall'articolo 95 Cost. in riferimento alle funzioni attribuite ai diversi soggetti del governo. In questo senso, se ai decreti del Presidente della Repubblica potrebbe essere demandata la funzione dell'attuazione di particolari materie perimetrata dalla legge, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri potrebbe essere il collettore delle attività che implicano la regolazione su settori di competenza di più ministeri, utili al governo per perseguire l'indirizzo politico quando sia necessaria unitarietà e coordinamento. I decreti ministeriali, dunque, potrebbero essere limitati ai profili di mera esecuzione e al contempo potrebbe essere rafforzato il coinvolgimento dei singoli ministeri nell'adozione dei decreti del vertice dell'esecutivo.

La breve esposizione di queste pagine dà atto della profondità di un testo denso di contenuti, in grado di integrare i piani di ragionamento della teoria, della prassi e della giurisprudenza. I Capitoli si arricchiscono l'uno con l'altro, restituendo un ragionamento rotondo e coerente. Prendendo in prestito una formula dotta, Massimo Rubechi è in grado di "*Cominciare e finire*" (I. CALVINO, *Lezioni americane*, 1988), ossia di ricondursi, nella propria conclusione, alle premesse iniziali mostrando le mille sfaccettature di un tema complesso senza mai perdere la linearità dell'esposizione.

Giulia Renzi