

SULLA VIA DEL QUIRINALE.
I PROCESSI ENDO-GOVERNATIVI DI TRASMISSIONE DI DECRETI-LEGGE
ALLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA NELLA RECENTISSIMA
ESPERIENZA ITALIANA*

GIUSEPPE LAURI , MASSIMILIANO MALVICINI*****

Sommario

1. Premessa. – 2. Un incerto quadro normativo. – 3. Un primo nodo problematico: la giustiziabilità. – 4. Altri nodi problematici: il controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge. – 5. Conclusioni.

Suggerimento di citazione

G. LAURI, M. MALVICINI, *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente scritto è frutto di una riflessione condivisa fra i due autori; tuttavia, il paragrafo 3 è stato specificamente elaborato da Giuseppe Lauri, mentre il paragrafo 4 da Massimiliano Malvicini.

** Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa.
Contatto: glauri46@gmail.com

*** Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.
Contatto: massimiliano.malvicini@gmail.com

1. Premessa

Il 17 ottobre 2018, registrando il suo intervento ad una nota trasmissione televisiva, il vicepresidente del Consiglio dei Ministri, e Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e dello Sviluppo Economico, Luigi Di Maio, ha denunciato la manipolazione di un articolo del decreto-legge in materia fiscale nel testo inviato alla Presidenza della Repubblica. La dichiarazione ha fatto scalpore per due motivi: anzitutto, perché il pomo della discordia era costituito da una disposizione in materia di rientro di capitali dall'estero, questione al centro di polemiche tra i due principali partiti della maggioranza di governo (Movimento Cinque Stelle e Lega); in secondo luogo, soprattutto, perché il Ministro, nel minacciare il mancato appoggio del Movimento Cinque Stelle alla conversione dell'intero decreto-legge, ha invocato l'azione di "una manina politica o una manina tecnica" (sic!), annunciando che avrebbe denunciato l'accaduto alle autorità giudiziarie. È altresì noto come poco dopo tale dichiarazione sia intervenuta, sempre tramite social media, una dichiarazione della Presidenza della Repubblica secondo la quale il testo dell'intero decreto non era mai stato trasmesso al Capo dello Stato; contemporaneamente (o, meglio, qualche ora dopo), da fonti vicine a Palazzo Chigi trapelava la notizia che il Presidente del Consiglio Conte aveva "congelato" il testo del decreto in attesa di ulteriori sviluppi. Dinnanzi al crescente dissidio tra gli esponenti dei due partiti di maggioranza su quanto deliberato nella riunione del 17 ottobre, il Presidente Giuseppe Conte convocò per il successivo 19 ottobre il Consiglio dei Ministri proprio per risolvere le questioni interpretative concernenti la formulazione dell'art 9 del decreto-legge in materia fiscale dedicato alle "Disposizioni in materia di dichiarazione integrativa speciale"¹.

Se dal punto di vista meramente politico la vicenda è apparsa preoccupante, assumendo nelle ore immediatamente successive i contorni di un incidente diplomatico creato allo scopo precipuo di superare alcuni contrasti interni alla maggioranza sulla disciplina della cd. "pace fiscale" - anche al costo, come pure poteva accadere, di innescare un pericolosissimo momento di scontro tra le più alte sfere istituzionali -, dal punto di vista giuspubblicistico essa non può non prestarsi ad alcune osservazioni critiche. In quest'ottica, la possibilità che possano aversi quantomeno due circostanze, ovvero i) che la manipolazione di un testo deliberato dal Consiglio dei Ministri nel corso - verrebbe da dire, nel percorso,- della sua trasmissione ad un altro organo (la Presidenza della Repubblica, come nel caso di specie, ma anche, ad esempio, le Camere, i Mini-

¹ Si veda il comunicato stampa del Governo concernente la convocazione del Consiglio dei Ministri n. 24, da cui emerge come il primo punto all'ordine del giorno della riunione riguardasse precipuamente l'"esame del testo del decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia fiscale".

steri, le autorità indipendenti, gli uffici territoriali del governo, i comuni, persino un ente di diritto straniero o sovranazionale) sia giustiziabile e ii) che sia possibile accertare la manomissione confrontando il testo deliberato dal Consiglio dei Ministri con quello pervenuto al ricevente è, evidentemente, terreno di incontro/scontro, ancorché potenziale, tra il mondo della politica e l'ambito del diritto, tra fatti giuridicamente rilevanti e *corpus* normativo.

2. Un incerto quadro normativo

Così eviscerate le questioni, bisogna cercare, scandagliando nel nostro ordinamento, elementi che possano permettere di dare delle risposte, ancorché provvisorie, ad esse. Si tenga presente, peraltro e preliminarmente, come si tratti di questioni ben poco affrontate dalla dottrina - verosimilmente perché dal punto di vista fattuale il problema non si è mai posto, tantomeno nei termini dipinti dalla situazione concreta venutasi a creare a metà ottobre.

Certamente, il primo riferimento appare essere la legge n. 400 del 1988, testo la cui importanza (che taluna dottrina definisce “para-costituzionale”²), ai fini della definizione dell'ordinamento del Governo è innegabile³. Eppure, chi cercasse di pervenire ad una soluzione delle summenzionate questioni pensando che essa definisca, quantomeno, l'*iter* di trasmissione degli atti governativi dal Consiglio ad altri organi, non potrà che rendersi conto di come non se ne faccia parola in questo testo legislativo, non venendo in soccorso allo studioso né gli artt. 14, 15, 17 e 17-bis - che disciplinano l'adozione, rispettivamente, dei decreti legislativi, dei decreti-legge, dei regolamenti e dei testi unici compilativi, senza però preoccuparsi di dettagliarne la trasmissione, e anzi dandola per presupposta -, né, tantomeno, l'art. 4 - i cui commi 2 e 3 demandano

² R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 9. L'importanza di quella legge è dovuta al fatto che, sotto un primo profilo, «si codifica(ro)no una serie di poteri e di procedimenti e si instaura(ro)no, anche sulla base delle prassi invalse fino ad allora, apparati (il segretariato generale della Presidenza del Consiglio, per tutti) e sedi istituzionali, necessarie o eventuali, [essenziali a] porre in essere procedimenti decisionali fino ad allora di rilievo pressoché esclusivamente politico (si pensi ai consigli di gabinetto, destinati a rimanere quasi esclusivamente sulla carta, ma anche alla Conferenza Stato-Regioni, avviata già a partire dagli anni '80); dall'altro, si disciplina[ro]no in modo dettagliato i poteri normativi del Governo» N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 167. Sulla stagione riformistica di fine anni Ottanta si veda C. FUSARO, *Riforme istituzionali, forma di governo e sistema politico istituzionale*, Firenze, Istituto di diritto pubblico – Facoltà di Scienze politiche, 1990, 124 ss; ID., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 460-468.

³ Su cui si veda, allora, l'analisi di S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, Maggioli, 1989. Di recente, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

al regolamento interno del Consiglio la disciplina, tra gli altri, della verbalizzazione, conservazione e conoscenza delle deliberazioni dell'organo, affidandone la cura primariamente al Sottosegretario di Stato alla Presidenza.

A dire il vero, anche facendo riferimento al regolamento interno del Consiglio dei Ministri che pure reca una disciplina delle specifiche “*technicalities procedurali*”⁴ endo-governative, non si riesce a dirimere le questioni in oggetto. Benché, infatti, il regolamento stabilisca che il collegio “*può incaricare il Sottosegretario alla presidenza di coordinare il testo definitivo di un provvedimento, in conformità a quanto deliberato in Consiglio dei Ministri*” (art. 7, comma 5), il Capo III - dedicato al “*seguito delle iniziative del Consiglio dei Ministri*” – si limita a disciplinare alcuni dei moduli procedurali propri della fase parlamentare dell'*iter* legislativo ex artt. 70-74 Cost., escludendo del tutto la fase di trasmissione degli atti al Capo dello Stato.

Né maggiori lumi presenta il d.P.R. n. 217 del 1986 (*Regolamento di esecuzione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana*) che pure all'art. 1 comma 3, in tema di trasmissione di atti normativi al Guardasigilli perché ne curi la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, prescrive che “*all'originale dei decreti, per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri, deve essere allegata la relativa attestazione rilasciata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri*”. D'altronde, neanche il testo unico alla cui attuazione il ricordato d.P.R. è destinato, recato dal d.P.R. 1092 del 1985, può essere utile a risolvere la questione, per quanto appaia interessante quanto stabilito dall'art. 5, comma 3 dello stesso sui poteri di sospensione del visto (“*Quando il Ministro Guardasigilli incontra qualche difficoltà riguardo alla forma esteriore della legge ovvero al tenore del decreto, della delibera o dell'altro atto di cui all'art. 15, comma 1, lettera d), la comunica, per la legge, al Presidente del Consiglio dei Ministri e, per i decreti e gli altri atti, al Ministro competente. In tal caso può sospendere il 'visto' e l'apposizione del sigillo, facendone relazione al Consiglio dei Ministri*”), senonché si pone già in una fase successiva a quella in cui avrebbe operato la cd. “manina” e, soprattutto, non si applica alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

Ciò premesso, la possibilità che un testo normativo possa essere modificato (entro certi limiti) dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri rappresenta, a onor del vero, il presupposto logico sulla base del quale si fonda la nota prassi dell'approvazione dei decreti-legge salvo intese “tecniche” – decreto-legge in materia fiscale incluso. Del resto, «*l'approvazione del testo “salvo intesa tecnica”*

⁴ A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1 - Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 98.

non comporta una mera redazione definitiva di un testo finale da correggere a seguito di precise modifiche approvate dal Consiglio dei Ministri, adempimento formale per il quale sarebbe forse sufficiente l'opera svolta dall'ufficio di segreteria del Consiglio e dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio a cui è sottoposto» quanto, piuttosto, «la necessità di addivenire dopo la riunione del Consiglio dei Ministri ad “intese tecniche”, il che conferma che in quel caso concreto il Consiglio dei Ministri non aveva ancora perfezionato l'intesa su un ben determinato testo»⁵. La questione, allora, non sembra tanto quella di capire se sia possibile apportare modifiche ad un testo deliberato dal Consiglio quanto, piuttosto, di stabilire in quali circostanze la traduzione del compromesso politico nella redazione della fonte-atto, spesso nell'ambito di riunioni di coordinamento successive promosse dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) di concerto con gli Uffici legislativi dei Ministeri coinvolti, ecceda i confini del coordinamento normativo⁶.

3. Un primo nodo problematico: la giustiziabilità

Il tema, naturalmente, evoca una serie di questioni che non è possibile affrontare in questa sede (tra le quali svetta, per importanza, la questione circa la legittimità costituzionale dei “salvo intese”)⁷; al tempo stesso, tenendo a mente quanto ventilato dal vicepresidente del Consiglio, ci si può interrogare su quale tipo di responsabilità ricada sull'autore concreto di una manomissione dei testi approvati dal Consiglio dei Ministri salvo intese tecniche, già visionati dal *Premier* e in via di trasmissione alla Presidenza della Repubblica. Ipotizzando che costui vada individuato in un funzionario interno alle strutture di Palazzo Chigi, e che costui possa essere qualificato come pubblico ufficiale, laddove si volesse configurare il ricorso allo strumento penale, data la latitudine della vicenda qui considerata si può, pur con molta cautela, guardare a due fattispecie codicistiche, vale a dire quella dell'art. 476 cp (falso materiale da parte del pubblico ufficiale), ovvero quella ex art. 255 cp (soppressione, falsificazione o sot-

⁵ P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo*, in *Astrid rassegna*, n. 98/2009, p. 20.

⁶ A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, pp. 26-27; Sul coordinamento normativo e il ruolo del DAGL si consenta il rimando a C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, in E. Catelani, E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 11; ID. *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 - Seminario 2003, Torino, Giappichelli*, 2004, p. 209; P. DE LUCA, *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, *Forum Quaderni costituzionali*, 23 agosto 2017.

⁷ Su cui si veda, nuovamente, P. BONETTI, *op. cit.*, p. 20-21.

trazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato). Questa disposizione, in particolare, ha interessato la giurisprudenza di legittimità pochissime volte e solo per quanto riguarda i rapporti con la normativa in materia di segreto di Stato, ma la cui clausola “*atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato od altro interesse politico*” – per quanto non meglio specificata - pure potrebbe essere valorizzata nell’ottica che qui interessa. Ciò nondimeno, accanto al problema della qualificazione della fattispecie, viene in rilievo anche la questione relativa a chi avrebbe la legittimità di invocarla. A questo proposito, infatti, le ipotesi potrebbero essere due, a seconda che si consideri che una tale azione penale spetti a tutti i cittadini, titolari di incarichi ministeriali compresi, perché, tutelando la correttezza del procedimento di trasmissione dei decreti, si tutela un comune interesse della collettività ad una produzione di atti, e in generale ad uno svolgimento dei rapporti tra organi costituzionali rispettoso dell’ordinamento giuridico; oppure, al contrario, che l’unico legittimato ad adire l’autorità giudiziaria sia il solo Presidente del Consiglio dei Ministri (e dunque non uno o più Ministri, e men che meno un cittadino), in quanto ciò rientrerebbe nel suo compito preminente di garanzia del coordinamento e del corretto andamento dell’attività politico-amministrativa dell’esecutivo.

4. Altri nodi problematici: il controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge

Accanto alle questioni concernenti la “giustiziabilità” – tra le quali, ad esempio, le responsabilità giuridica e politica del Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine alla trasmissione degli atti al Quirinale -, la vicenda dello scorso ottobre richiama anche il tema dell’estensione del potere di controllo del Capo dello Stato in materia di emanazione dei decreti-legge⁸ rilevando, in questo caso, l’ipotesi se sia ipotizzabile un controllo di conformità da parte del Quirinale tra il testo ricevuto rispetto a quanto deliberato dal governo, nonché la ricerca delle forme attraverso le quali, eventualmente, tale potere si potrebbe realizzare. D’altra parte, ove pure si condividesse l’orientamento secondo cui un tale sindacato sarebbe funzionale ad una verifica degli elementi essenziali dell’atto (e, come tale, legittimo)⁹, la ricognizione *de iure condito* dei mezzi tramite i quali far valere questo potere non sarebbe certo agevole. Si pensi, ad esempio, al regime di riservatezza del verbale del Consiglio, l’atto che reca in

⁸ Su cui E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d’urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, p. 5.

⁹ Cfr. G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l’emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 99, richiamando, in particolare, G. F. CIAURRO, *ad vocem “Decreto-legge”*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, vol. X, p. 7.

sé un'indicazione circa quanto deliberato e, dunque, primo mezzo di cognizione per stabilire le coordinate essenziali entro le quali si sarebbe dovuto espletare il coordinamento formale: nello stabilire, infatti, all'art. 13, che possono prendere visione del processo verbale, in ogni momento, “*i Ministri, nonché i presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano limitatamente ai punti dell'ordine del giorno per i quali si è avuta la loro presenza*” (comma 1) e attribuendo altresì al Presidente del Consiglio il potere di autorizzare altri soggetti a prenderne visione, “*anche in relazione a singoli punti dell'ordine del giorno, salvo che il Collegio si sia espresso in senso contrario*” (comma 2), il regolamento sembrerebbe prevedere un canale di accesso teoricamente fruibile anche dal Capo dello Stato condizionato, però, al volere del collegio (e, da una prospettiva complementare, forse, al principio di - leale? - cooperazione tra organi dello Stato). Un elemento, questo, che lascia ampio spazio all'interpretazione degli operatori giuridici in merito all'identificazione di posizioni giuridiche derivanti dal quadro costituzionale e delle modalità attraverso le quali farle valere (valendo, tra l'altro, per quanto riguarda il regolamento interno del Consiglio una serie di dubbi circa la qualificazione giuridica dell'atto nonché dei suoi effetti giuridici)¹⁰.

5. Conclusioni

L'analisi sinora condotta non pretende di essere esaustiva; del resto, la vicenda da cui ha avuto origine è emersa con profili indubbiamente eccentrici e difficilmente pronosticabili. Si potrebbe parlare di un caso di scuola, se non fosse che prima dei concitati eventi del 17 ottobre nemmeno i più acuti osservatori avrebbero potuto agevolmente immaginarli e, di conseguenza, qualificarli dal punto di vista giuridico.

Ciò posto, più che la revisione della disciplina interna del consiglio dei ministri, pure adombrata dal Ministro del Lavoro qualche giorno dopo i chiarimenti endo-governativi sul d.l. fiscale, quel che sembra emergere è, da un lato, la tendenza a procedere, nelle more dei processi decisionali endo-governativi, a comunicare – senza il consenso del Presidente del Consiglio – dichiarazioni mezzo stampa concernenti quanto deliberato in riunione e, soprattutto, prima di aver proceduto ad una verifica, anche informale, della veridicità di quanto si sostiene, e questo nonostante sia ben chiaro, da questo punto di vista, il dettato dell'art. 2, c. 3, lett. a) (“*Sono sottopost[e] alla deliberazione del Consiglio dei ministri[...]le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento*”) e, soprattutto, dell'art. 5, c. 2, lett. d) (“*Il Presidente del Consiglio dei ministri,*

¹⁰ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 379; A. PIZZORUSSO, S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano*. I. Le fonti scritte, Torino, UTET, 1998, p. 138

ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione [...] concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo") della legge n. 400 del 1988.

Peraltro, proprio l'incertezza sulla possibilità di una concreta sanzione di atteggiamenti che contrastino dette norme pone un problema decisivo. Più in generale, quanto avvenuto lo scorso ottobre porta inevitabilmente a riflettere su quali possano essere le conseguenze di un atteggiamento, quale quello fatto proprio dal vice-presidente del Consiglio dei Ministri, di indicare come via di risoluzione di una questione di carattere politico la strada giurisdizionale. Un atteggiamento, questo, ci pare, espressione di un larvato sentimento di sospetto il quale, trovando una "sponda" nella presenza di alcune prassi endo-governative quantomeno discutibili sotto il profilo giuridico-costituzionale, rischia di tramutare il conflitto politico in conflitto istituzionale.

Ciò premesso, la nostra Storia recente ci ha abituato non solo ad un rapporto molto complicato tra politica e magistratura, ma anche ad un contesto in cui tale complessità è aumentata dal fatto che lo stesso attore politico può, a seconda dei casi e anche a distanza temporale ravvicinata, chiedere ai giudici di intervenire o di astenersi dall'intervenire nelle vicende istituzionali. E ciò non può non avere riverbero sulle istituzioni stesse.

Andando a ritroso del tempo (ma non troppo), una cosa del genere si è potuta vedere nelle fasi finali della travagliata formazione del Governo Conte, quando, all'indomani della rinuncia dell'attuale Presidente del Consiglio a formare l'esecutivo, il capo politico del partito di maggioranza relativa (lo stesso Ministro del Lavoro e dello Sviluppo Economico) non si fece scrupolo ad invocare un fantomatico *impeachment* nei confronti del Capo dello Stato, in questo adombrando la possibilità che un giudice - per quanto (molto) speciale, quale la Corte costituzionale integrata dai laici in sede di scrutinio sui reati presidenziali - sanzionasse una decisione politica di quegli. Prima ancora, diverse forze politiche, non ultimo il Movimento Cinquestelle, hanno preteso che un organo dotato degli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, vale a dire una commissione parlamentare d'inchiesta sul cd. "caso banche" accertasse - anzitutto dal punto di vista penale, e dunque aprendo la strada ad una sanzione di tale carattere -, le responsabilità relative al ruolo in esso assunte da esponenti del partito di maggioranza relativa nella XVII legislatura. Ancora, è impossibile non rilevare come nella XVI legislatura numerose questioni politiche (spesso pressoché collimanti con quelle personali) relative al capo della coalizione dei centrodestra si siano tradotte in un tentativo del governo da essa espresso, in quanto maggioritaria, di arginare i poteri di una magistratura vista sovente come invasiva; si pensi, ad esempio, a tutta la lunga *querelle* sul legittimo impedimento a comparire in udienza per le alte cariche dello Stato, che ha avuto

un suo punto di ricaduta persino in un quesito sottoposto a referendum popolare nel giugno del 2011, che raggiunse inaspettatamente il *quorum* di validità; o, ancora, *si licet*, al caso di Eluana Englaro, allorquando si cercò di risolvere la discussione tra anime diverse dell'allora coalizione di governo, col tentativo di emanazione di un decreto-legge che impedisse l'interruzione dei trattamenti che tenevano in vita la donna, e di quanti versassero nelle sue stesse condizioni, proponimento che però fu seccamente bocciato dal Capo dello Stato (che rifiutò di emanare il decreto-legge) e, soprattutto, che andava contro una decisione (pur provvisoria, avendo la forma di un decreto urgente ex 700 cpc) di un tribunale ordinario.