

PAOLO BONETTI

IL COORDINAMENTO DELLA PROGETTAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO: PROBLEMI E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. *La qualità della regolazione e la disciplina dei procedimenti interni al Governo per la progettazione dei testi normativi.* - 2. *Il disegno costituzionale della progettazione dei testi normativi nell'ambito del Governo di fronte alle urgenze dei tempi della politica e dei vincoli costituzionali, internazionali e comunitari e all'andamento dei rapporti politici interni al Governo e alla maggioranza parlamentare.* - 3. *Il ruolo formale del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.* - 4. *La persistente tendenza al ministerialismo nella progettazione degli atti normativi governativi all'interno del Governo: punti deboli del coordinamento e ipotesi per il loro superamento.* - 4.1. *La proposta dell'atto normativo da progettare e la definizione dell'Agenda degli atti normativi governativi.* - 4.2. *Il concerto tra i Ministri competenti e il suo superamento.* - 4.3. *I continui rimaneggiamenti del testo a conclusione dell'istruttoria e i difetti del coordinamento: la diramazione del testo progettato a tutti i Ministeri, la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, l'approvazione del testo "salvo intesa tecnica", le proposte di emendamento in sede parlamentare.* - 5. *Il succedaneo ruolo di coordinamento svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze nell'elaborazione degli atti normativi governativi. Riformare in senso più collegiale la fase dell'iniziativa legislativa governativa della legge finanziaria.* - 6. *Gli uffici legislativi dei Ministeri nella progettazione dei testi normativi del Governo: i rapporti con le Conferenze e le ipotesi di riforma del loro assetto rispetto ai loro rapporti col DAGL e alla loro composizione*

1. *La qualità della regolazione e la disciplina dei procedimenti interni al Governo per la progettazione dei testi normativi*

L'importanza della progettazione delle norme per garantire l'efficacia dell'intervento normativo è considerata un'esigenza di rilievo costituzionale riconosciuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sent. n. 167/1999), almeno per ciò che riguarda la progettazione dei testi delle leggi [Ruotolo, 2440 s.; Aini, 89 s.]

Tale esigenza ha indotto a preveder nella legislazione statale e nei regolamenti parlamentari forme di significativa cooperazione *interistituzionale* (con la previsione di forme di consultazione di organi e soggetti diversi in qualche modo interessati all'elaborazione di determinate norme legislative).

Invece tuttora sembra carente la cooperazione *intraistituzionale*, che sarebbe utile per contenere la tendenza delle istituzioni preposte alla normazione a rifuggire dalle regole che esse stesse si danno [Ruotolo, 2445].

Ciò riguarda non soltanto la vita interna delle Camere del Parlamento, ma anche il Governo.

E' noto che una parte forse maggioritaria delle norme giuridiche statali è elaborata non già dalle due Camere del Parlamento quanto piuttosto all'interno del Governo (disegni di legge, decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti governativi, regolamenti ministeriali, altri provvedimenti generali di natura normativa).

Occorre dunque riconoscere che la qualità della regolazione predisposta dal Governo - da intendersi quale normazione aderente a canoni formali, adeguata ai limiti costituzionali, comunitari ed internazionali ed effettivamente idonea ad attuare l'indirizzo politico-amministrativo del Governo stesso - si assicura anzitutto incidendo sia sui tempi, sui modi e sulle procedure dei soggetti che nell'ambito del Governo stesso sono competenti ad elaborare norme giuridiche, sia sul loro coordinamento e sulla loro cooperazione e ciò può comportare effetti rilevanti per l'intera normazione.

In proposito si deve anzitutto ricordare quell'autorevole dottrina che osserva che l'attribuzione da parte dell'ordinamento giuridico del potere normativo a pochi soggetti (e a livello statale esso spetta soprattutto al Parlamento e al Governo) appare un aspetto piuttosto formale, perché la maggior parte degli atti su cui si esercita il potere normante dei corpi politici o di quelli politico-amministrativi è in realtà prodotto dalle burocrazie [Cassese, 313], cioè da quegli uffici che li assistono nella redazione dei testi degli atti normativi.

Perciò occorre chiedersi se per migliorare la qualità della normazione prodotta dal Governo e riuscire così ad incidere su tempi, modi e procedure del Governo nell'elaborazione degli atti normativi sia sufficiente esigere che i soggetti che all'interno del Governo progettano testi normativi siano vincolati ad elaborare sempre più complesse relazioni illustrative, relazioni tecnico-normative da allegare al testo stesso o a preferire istituti assai complessi e più strutturati, come la codificazione e le misure di semplificazione normativa, o comunque a soggiacere a vincoli procedimentali piuttosto lunghi e complessi, e perciò spesso elusi, consistenti in valutazioni preventive (come l'Analisi di impatto della regolamentazione-AIR) o successive (come la valutazione dell'impatto della regolamentazione- VIR) all'elaborazione dell'atto stesso.

Infatti una realistica analisi del modo di lavorare comune agli organi e uffici di ogni Governo fa sorgere il dubbio che siano da rivisitare e da rendere più efficienti e conformi al modello costituzionale il procedimento interno al Governo di progettazione ed elaborazione dei testi normativi.

E' infatti esperienza sempre più frequente e sempre più verificabile anche dall'opinione pubblica nelle cronache quotidiane dell'attualità politico-costituzionale che in poco tempo si susseguano sul medesimo tema diversi testi normativi elaborati dal medesimo Governo e che appaia sempre superficiale e provvisorio un effettivo consenso politico e tecnico interno al Governo circa i testi delle norme deliberate dal Consiglio dei Ministri nell'esercizio dell'iniziativa legislativa governativa (disegni di legge) o della potestà regolamentare statale o delle potestà legislativa delegata (decreti legislativi) o d'urgenza (decreti-legge) e circa i testi delle proposte di

emendamento a testi normativi all'esame delle Camere presentate dal Governo.

E' evidente che la qualità della normazione e l'obbedienza alle norme non possono che peggiorare in un sistema nel quale accade sempre più spesso che lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro che hanno deliberato nel Consiglio dei Ministri l'approvazione di un determinato testo normativo preannunciano poche ore o pochi giorni dopo la sua approvazione che il Governo vuole apportare modifiche allo stesso testo o riconoscono pubblicamente che nella redazione del testo approvato si sono compiuti errori o vi sono lacune o addirittura ammettono di non conoscere le disposizioni del medesimo testo, del quale – una volta conosciuto – talvolta ammettono l'inadeguatezza o la non conformità all'indirizzo politico governativo.

Occorre dunque interrogarsi sull'adeguatezza delle procedure e delle strutture preposte a progettare gli atti normativi del Governo.

Infatti oltre a mirare ad un'analisi sempre più accurata dell'impatto della regolazione e ad una successiva verifica, ad un costante miglioramento della qualità della redazione dei testi normativi e ad una costante conformità dei testi a canoni formali e alle norme costituzionali, comunitarie ed internazionali, è necessario adottare un processo decisionale di progettazione di ogni atto normativo governativo che davvero assicuri un effettivo e duraturo consenso dei membri del Governo (e della sua maggioranza parlamentare) circa i contenuti dei testi normativi e le scelte politiche in esso incorporate.

Infatti un consenso effimero o superficiale circa determinati testi normativi può sì condurre ad una più rapida progettazione ed approvazione dei testi normativi, ma può favorire una elaborazione dei testi significativamente lacunosa, le quali incoraggiano e facilitano i dissensi sostanziali che si manifestano pubblicamente proprio al disvelarsi delle eventuali lacune. Lacune e dissensi esigono a loro volta ulteriori rimaneggiamenti significativi del medesimo testo normativo, il che può favorire la redazione di norme la cui durata è breve o il cui contenuto è spesso frutto di mediazioni interne che per tentare di contemperare i diversi interessi contrapposti o orientamenti contrastanti appaiono vaghe o ambigue o inutilmente complesse o poco meditate.

Tutto ciò può andare a discapito della qualità della regolazione, suscitando l'esigenza di una continua opera da parte dell'interprete o di successivi e frequenti interventi normativi integrativi o correttivi.

2. Il disegno costituzionale della progettazione dei testi normativi nell'ambito del Governo di fronte alle urgenze dei tempi della politica e dei vincoli costituzionali, internazionali e comunitari e all'andamento dei rapporti politici interni al Governo e alla maggioranza parlamentare

La progettazione dei testi normativi all'interno del Governo è soggetta a fattori che sono difficilmente disciplinabili a livello normativo e che rendono

difficile l'effettiva osservanza delle norme che regolano i procedimenti interni al Governo.

In primo luogo vi sono le spinte provenienti dalle urgenze e dai tempi che la politica impone al procedimento di formazione degli atti normativi [Finocchi Ghersi, 64] o che derivano dall'insuperabile esigenza di rispettare vincoli di carattere costituzionale, internazionale o comunitario.

In secondo luogo in una forma di governo parlamentare di tipo dualista come quella in vigore in Italia l'indirizzo politico-amministrativo del Governo e gli atti normativi che attuano tale indirizzo sono soggetti a costante ripensamento ed integrazione sia nell'ambito dei rapporti tra i membri del Governo, sia nel rapporto con la maggioranza parlamentare.

Peraltro questi due fattori poco prevedibili e ponderabili in anticipo influenzano soprattutto l'elaborazione di alcuni atti normativi del Governo in talune circostanze:

a) allorché si tratti di atti che attuano un aspetto fondamentale del programma del Governo;

b) allorché il Governo intenda valutare l'opportunità e la legittimità dell'uso del decreto-legge e/o abbia deciso di servirsene;

c) allorché annualmente sia elaborata la manovra di bilancio con la preparazione del disegno di legge di bilancio, del disegno di legge finanziaria e dei disegni di legge collegati;

d) allorché si debbano rispettare termini o contenuti previsti da norme tassative di rango costituzionale o derivanti da norme internazionali o comunitarie;

e) allorché siano in corso di esame presso le commissioni parlamentari o presso l'assemblea delle due Camere progetti di legge (di iniziativa governativa o comunque rilevanti per l'indirizzo politico-amministrativo) e stiano per scadere i termini per la presentazione di emendamenti.

Una conferma dell'influsso di tali fattori si trova anche dagli artt. 8 e 9 del regolamento dell'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) emanato con d.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170 che disciplinano i casi di esclusione e di esenzione dell'AIR: da un lato l'AIR è esclusa per i disegni di legge costituzionale, per gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e per i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici, a meno che l'AIR sia richiesta dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, mentre dall'altro lato l'esenzione dall'AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri o può essere consentita dal Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

L'influsso di quei due fattori è invece minore o comunque può essere ridimensionato allorché il Governo disponga del tempo necessario per approfondire i testi e per svolgere le necessarie consultazioni interne ed esterne, come accade per l'elaborazione dei testi dei regolamenti e dei

decreti legislativi, ma anche per l'elaborazione di disegni di legge che riguardano oggetti meno cruciali per l'attuazione dell'indirizzo politico elaborato nel rapporto tra Governo e Parlamento o che riguardano materie per le quali sia richiesta la preventiva acquisizione di pareri preliminari di altri organi esterni al Governo (come il Consiglio di Stato, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Unificata, la Conferenza Stato-città, le autorità amministrative indipendenti).

In ogni caso l'importanza del collegamento tra gli atti normativi governativi e il programma di Governo dovrebbe essere ridimensionata, poiché gli studi sull'andamento dei testi normativi progettati dal Governo constatano che soltanto un terzo di tali atti si possono collegare ad un ben determinato indirizzo politico di un determinato Governo, mentre i restanti riproducono sostanzialmente i testi di atti normativi che erano già stati predisposti da precedenti Governi o attuano norme legislative approvate a livello parlamentare o governativo da altre maggioranze politico-parlamentari o sono atti più o meno dovuti in attuazione di obblighi costituzionali, internazionali o comunitari [Cassese, 315].

L'influsso più o meno forte delle urgenze della politica e dei continui ripensamenti-adattamenti dell'indirizzo politico amministrativo e degli adempimento degli obblighi internazionali, costituzionali e comunitari del Governo in rapporto con le Camere non può comportare la rinuncia a migliorare le procedure di redazione dei testi normativi. Anzi riconoscendo che l'AIR o la VIR sono escluse per molti atti di notevole importanza politico-istituzionale la cui formulazione appare così piuttosto inadeguata e soggetta a continui successivi mutamenti nel rapporto con altri organi occorre riflettere su quali possano essere rimedi diversi, ulteriori e più profondi che tocchino alcuni aspetti tipici dell'attività normativa del Governo e che comportino anche un ritorno rigoroso al rispetto della Costituzione.

Infatti la Costituzione include il Governo tra i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa (art. 71), affida al Governo stesso l'esclusiva iniziativa annuale in materia di bilancio (art. 81), consente alle Camere di approvare leggi di delegazione legislativa al Governo (art. 76) e al Governo di adottare sotto la sua esclusiva responsabilità i decreti-legge (art. 77), menziona regolamenti da emanarsi da parte del Capo dello Stato (art. 87) e prevede tre componenti necessarie del Governo (artt. 92 e 95 Cost.): i Ministri, il Consiglio dei Ministri e il Presidente del Consiglio dei ministri, al quale affida la direzione della politica generale del Governo e il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo mediante la promozione e il coordinamento dell'attività dei Ministri.

Dunque il disegno costituzionale è quello che il Governo abbia una sua attività normativa e che la promozione e il coordinamento di ogni attività del Governo, inclusa l'attività normativa, spettino al Presidente del Consiglio dei Ministri, a fianco dei quali si collocano i Ministri a cui la legge attribuisce funzioni e che sono responsabili degli atti del loro dicastero e degli atti del Consiglio dei Ministri.

La Costituzione non prevede quali atti normativi debbano essere adottati dal Consiglio dei Ministri (anche se in dottrina si ritiene che l'iniziativa

legislativa governativa debba essere esercitata non dagli organi individuali del Governo, ma dal Governo nella sua interezza e che perciò spetti al Consiglio quale organo collegiale delle decisioni del Governo [Cuocolo, 46]), mentre affida alla legge il compito di individuare gli atti spettanti ai Ministri (ognuno dei quali ben potrebbe presentare al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Consiglio dei Ministri “schemi” o proposte di atti normativi riguardanti oggetti che rientrano nelle attribuzioni assegnategli dalla legge) e dà al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito e la responsabilità di dirigere l'attività del Governo e il compito di promuovere e coordinare l'attività dei Ministri.

Perciò la cattiva qualità della regolazione prodotta dal Governo deriva anche dall'attuale assetto procedimentale dell'elaborazione degli atti normativi del Governo che lascia tuttora un ruolo promotore, fondamentale e primario soprattutto ai singoli Ministri, ben al di là dell'assetto costituzionale del Governo nel quale il ruolo di promotore, coordinatore e responsabile è quello del Presidente del Consiglio dei Ministri e, se caso, anche quello del Consiglio dei Ministri.

Infatti da un lato è vero che i problemi specifici di attuazione amministrativa di un determinato atto normativo possono essere rilevati ed eventualmente risolti soprattutto dal singolo Ministro competente per legge ad esercitare funzioni amministrative per la materia che una determinata norma intende regolare [Spagna Musso, 42], ed è altresì vero che spesso è dal provvedere ai bisogni quotidiani dell'amministrazione che nasce lo stimolo a legiferare, quasi un riflesso che la stessa amministrazione ricava dal principio di legalità [Cocozza 1989-1, 142].

Dall'altro lato però ciò non comporta né che l'iniziativa dell'atto normativo che deve essere approvato dal Consiglio dei Ministri debba spettare soltanto allo stesso Ministro competente per materia e non anche al Presidente del Consiglio dei Ministri, sia a titolo di promozione e di coordinamento delle attività dei Ministri (anche perché ogni atto normativo coinvolge in realtà la competenza di più Ministri, dei quali occorre acquisire il “concerto” sul medesimo testo), sia a titolo di direzione dell'attività generale del Governo, né che il testo del medesimo atto normativo governativo debba essere elaborato soprattutto dal Ministro che lo ha proposto o dagli uffici del Ministero che ha competenza sulle relative materie e non già soprattutto dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Infatti il Presidente al fine di dirigere e coordinare l'attività normativa del Governo dispone di tre strumenti in base alla legge n. 400/1988: a) gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri che coadiuvano le funzioni presidenziali di direzione delle attività del Governo, inclusa l'attività normativa, e di impulso e coordinamento delle attività dei singoli ministri, b) la costituzione di gruppi di studio e di lavoro composti in modo da assicurare la presenza di tutti i ministeri interessati ed eventualmente di esperti esterni alla pubblica amministrazione, c) appositi comitati di Ministri incaricati di esaminare singole questioni di competenza comune da sottoporre al successivo esame del Consiglio dei Ministri.

Se dunque l'iniziativa dell'atto normativo governativo può spettare sia al singolo Ministro, sia al Presidente del Consiglio dei Ministri e

l'approvazione finale del testo dell'atto spetta al Consiglio dei Ministri, la progettazione e l'elaborazione del testo dell'atto stesso non dovrebbero spettare tanto al singolo Ministro, quanto piuttosto dovrebbero essere concretamente realizzate in ogni sua parte in modo collegiale da tutti i ministri competenti sotto la guida e il coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Un effettivo rafforzamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nelle attività di direzione, promozione e coordinamento dell'attività normativa del Governo si fonda sia sull'art. 95 Cost., sia sull'indiretta legittimazione popolare che il sistema elettorale previsto dalla legge n. 270/2005 dà, almeno all'inizio della legislatura, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al programma di governo [Catelani, 1845]: il Presidente del Consiglio dei Ministri, almeno all'inizio della legislatura, è il capo della coalizione che ha vinto le elezioni sulla base di un ben determinato programma preventivamente depositato e comunicato agli elettori. Se dunque ogni Ministro che eventualmente propone un testo normativo ha già fatto una sua mediazione di interessi e in tal senso ha ottenuto un determinato beneficio economico-politico o di visibilità pubblica occorre che questa sua "rendita" politico-mediatica sia compatibile con gli indirizzi e le priorità dell'azione di governo, sicchè ogni testo di iniziativa ministeriale deve tenere conto anche degli interessi generali indicati nel programma di governo proposto agli elettori e dei "costi della regolazione" per i cittadini stessi.

Peraltro di fronte a maggioranze politiche comunque eterogenee politicamente si deve realisticamente concludere che non venga meno la necessità di mediazioni politiche interne al Governo nel lavoro quotidiano di redazione degli atti normativi che attuano il programma di governo. In concreto però proprio l'esigenza di costanti mediazioni ed indirizzi nell'attività normativa governativa suggeriscono l'esigenza di innalzare il ruolo politico-costituzionale del soggetto competente a svolgere un effettivo indirizzo e coordinamento dell'attività normativa del Governo: a livello tecnico tale compito dovrebbe essere svolto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri – secondo una configurazione rafforzata che sarà meglio delineata nei successivi paragrafi -, ma a livello politico tale attività dovrebbe essere affidata non già al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in quanto segretario del Consiglio dei Ministri, bensì ad un Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, poiché il Presidente del Consiglio dei Ministri è di fatto sempre più occupato a determinare le grandi linee della politica generale del Governo, a mantenere i rapporti intraistituzionali e tra Stato ed autonomie territoriali e a partecipare a riunioni in sede internazionale e comunitaria e difficilmente riuscirebbe ad impegnarsi in modo costante nella minuta negoziazione interna al Governo sulla progettazione dei singoli atti normativi.

3. Il ruolo formale del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'art. 6 del D. Lgs. n. 303/1999 configura il ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale strumento attraverso il quale si realizzano le funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo ai sensi dell'art. 95 Cost.

A tale Dipartimento fanno capo tutti i Settori legislativi operanti nell'ambito della Presidenza e la Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (istituita ai sensi dell'art. 1, commi 22-*bis* e 22-*ter* del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, in sostituzione della segreteria del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure che era stato previsto dall'art. 3 della legge n. 50/1999), nonché l'Osservatorio sulla semplificazione previsto dall'art. 1, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50. Ad esso spettano anche le analisi preventive in ordine all'impatto legislativo ed economico dell'introduzione di norme comunitarie sull'assetto interno.

Tali funzioni di coordinamento sono sostanzialmente simili a quelle previste dal previgente ordinamento transitorio del Dipartimento (che era previsto dall'art. 13, comma 1 D.P.R. 6 agosto 1998), poi confermate dall'art. 17 dell'ordinamento delle strutture della Presidenza emanato con D.P.C.M. 23 luglio 2002, modificato più volte fino al 2008.

Il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è la struttura che, nell'ambito del Segretariato generale, fornisce supporto all'attività di coordinamento del Presidente ed assiste il sottosegretario alla Presidenza e il segretario generale in materia di attività normativa. Il dipartimento assicura altresì alla Presidenza la consulenza giuridica di carattere generale. Esso in particolare:

a) coordina e promuove l'istruttoria dell'iniziativa legislativa del Governo, verificandone, sulla base delle indicazioni del dipartimento per i rapporti con il Parlamento, la coerenza con il programma dei lavori parlamentari;

b) provvede, sulla base degli elementi forniti dai Ministri competenti e in coordinamento con il dipartimento per i rapporti con il Parlamento, all'istruttoria degli emendamenti, governativi o parlamentari, relativi ai disegni di legge;

c) cura, nell'ambito del coordinamento di cui alla lettera a), la qualità dei testi normativi e degli emendamenti del Governo, anche con riferimento all'omogeneità e alla chiarezza della formulazione, all'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, al corretto uso delle diverse fonti;

d) verifica la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza;

e) verifica, con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche, le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo, curando che esse indichino il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli oneri che le nuove disposizioni impongono ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese;

f) cura l'elaborazione delle metodologie in tema di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), coordina e sovrintende all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR, alla introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni ed alla formazione del relativo personale;

h) verifica le relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari;

i) coordina e promuove l'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del Governo;

l) attua la revisione tecnico-formale dei testi normativi e redige regole tecniche di redazione degli stessi; compie le analisi e formula le proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento legislativo esistente;

m) esprime pareri giuridici e sovrintende al contenzioso curato dalla Presidenza; cura l'istruttoria delle questioni di costituzionalità e i relativi rapporti con gli uffici della Corte costituzionale e dell'Avvocatura dello Stato; cura gli adempimenti connessi all'erogazione degli indennizzi in applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, recante «Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile»; provvede al pagamento delle spese concernenti il contenzioso di competenza del Dipartimento;

n) cura i rapporti con le autorità amministrative indipendenti relativamente alle questioni riguardanti la normazione;

o) cura, in collegamento con il dipartimento per gli affari regionali e le segreterie delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città, gli adempimenti preliminari per l'espressione dei pareri sugli atti normativi del Governo;

p) cura, in collaborazione con gli altri organi costituzionali e con i competenti uffici informatici della Presidenza, la predisposizione e la diffusione mediante sistemi informatici della documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini;

q) svolge le attività di ricerca e documentazione giuridica ed ogni altra attività che ad esso venga affidata, nell'ambito delle proprie competenze, dal Presidente, dal sottosegretario alla Presidenza o dal segretario generale.

Inoltre il dipartimento, ai sensi e con le modalità dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 1989, n. 366:

a) assiste il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie nella fase ascendente del processo di adozione dei regolamenti e delle direttive comunitarie, nonché nelle procedure di infrazione avviate dall'Unione europea;

b) assicura, quanto al processo di formazione e di attuazione in sede nazionale della normativa comunitaria, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione delle norme comunitarie sull'assetto interno.

Operano in raccordo funzionale con il dipartimento, relativamente alle materie di rispettiva competenza, i settori legislativi dei dipartimenti affidati a Ministri senza portafoglio, che integrano il dipartimento stesso ove l'affidamento venga a cessare.

Il dipartimento si articola in non più di tre uffici e non più di dieci servizi e si avvale di non più di otto unità nell'ambito del contingente di esperti di cui all'art. 11, comma 3, della legge 6 luglio 2002, n. 137.

In ogni caso tra le attribuzioni del Dipartimento previste a livello legislativo mancano adeguati strumenti di coordinamento commisurati alle specificità di ciascuno dei diversi tipi di attività normativa svolta dal Governo (iniziativa legislativa, decretazione d'urgenza, legislazione delegata, attività regolamentare, atti di indirizzo e coordinamento ecc.). Comunque tali attribuzioni consistono soprattutto in compiti di coordinamento che restano ancora sostanzialmente modesti rispetto all'effettivo esercizio dell'attività normativa svolto da ciascun Ministro e dal Governo collegialmente: le realizzazioni "men che modeste" dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, che non ha mai raggiunto un livello di operatività necessario per fargli acquisire autorevolezza e prestigio presso le amministrazioni [D'Auria, 706] hanno addirittura indotto a concludere che "la lunghezza della denominazione dell'Ufficio è direttamente proporzionale alla sua inefficacia" [Cassese, 314].

Certamente non si deve però trascurare che spetta al Dipartimento la valutazione della qualità degli atti normativi del Governo e almeno sotto tale profilo essa gli consente di esercitare un potere di interdizione nei confronti dell'attività normativa elaborata dai Ministeri allorchè si tratti di iniziative legislative la cui relazione tecnico-normativa sia priva degli elementi sulla valutazione dell'impatto amministrativo [Tripaldi, 114 s.].

E dunque si può anche ritenere che il "coordinamento" dell'attività normativa del Governo si debba sostanzialmente limitare allo svolgimento di alcuni compiti spettanti al Dipartimento, cioè alla valutazione dell'impatto della regolazione, alla semplificazione procedimentale, alla verifica della qualità del linguaggio normativo, alla valutazione dell'applicabilità dell'innovazione normativa e alla verifica dell'avvenuta valutazione degli effetti finanziari.

Per il resto è vero che il citato ordinamento della Presidenza affida al Dipartimento alcune funzioni che appaiono essenziali per la concreta elaborazione dei diversi atti normativi del Governo: ad esso spetta coordinare e promuovere l'istruttoria dell'iniziativa legislativa del Governo e l'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del Governo e verificare la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Peraltro pertinente è l'osservazione secondo la quale l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri disposto dal d.p.c.m. del 2002 ha innestato una potenziale commistione tra chi regola e chi controlla la regolazione, poichè il DAGL da un lato partecipa attivamente all'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del Governo, promuovendola e coordinandola, e dall'altro lato ne assicura anche il controllo, coordinando e sovrintendendo all'applicazione dell'AIR, sicché i ministeri competenti sulla formulazione dell'AIR e sullo svolgimento delle consultazioni dovrebbero far capo al DAGL il quale supervisiona l'AIR, cura l'elaborazione delle metodologie e sovrintende la formazione in materia di AIR, ma una simile

commistione può rendere meno efficace l'AIR o ridurla a mero adempimento procedurale [De Benedetto, 91].

In ogni caso le funzioni del DAGL nel procedimento di formazione degli atti normativi del Governo appaiono sostanzialmente ancillari e di mero coordinamento tecnico-formale rispetto agli atti normativi del Governo la cui iniziativa spetta sostanzialmente soprattutto ad ogni Ministro, come espressamente prevede l'art. 3 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri approvato dal D.P.C.M. 10 novembre 1993 .

Si deve dunque rilevare che il legislatore non prevede efficaci strumenti che implementino anche nel settore dell'attività normativa del Governo le funzioni presidenziali di "impulso" e di "indirizzo" nei confronti dei Ministri.

Infatti la progettazione dei testi normativi del Governo avviene con un procedimento che non soltanto è del tutto riservato (cioè non dotato dei caratteri della pubblicità, e perciò della trasparenza delle scelte), ma anche che è sostanzialmente lasciato al lavoro interno dei singoli uffici legislativi dei Ministeri, il quale si svolge spesso con uno scarso livello di indirizzo e controllo politico del Ministro e del Presidente del Consiglio dei Ministri, tanto che spesso l'approvazione del testo da parte del Consiglio dei ministri si riduce ad un passaggio meramente formale.

La contrattazione sul testo resta infatti complessivamente lasciata alla volontà dei singoli Ministri (che diramano il testo agli altri Ministri e chiedono osservazioni e ne cercano il «concerto») o, più esattamente, agli interessi diversi e spesso contrapposti rappresentati dai loro uffici, fino a quando il testo elaborato nell'ambito della trattativa interministeriale viene presentato alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri prevista dall'art. 4 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri approvato dal D.P.C.M. 10 novembre 1993.

Così i testi normativi rimangono sino all'ultimo incerti e poco controllati nel loro contenuto e lo stesso lavoro di approvazione dei testi nelle riunioni del Consiglio dei ministri non è rappresentato all'esterno attraverso il verbale, se non per estrema sintesi.

Grazie a tali prassi i testi normativi «del Governo» finiscono in realtà per restare sostanzialmente testi dei Ministri proponenti, senza che sia previsto l'obbligo di adottare tutte le misure perché maturi un effettivo consenso dell'intero Governo e dello stesso Presidente, tanto che tuttora si verificano casi in cui durante l'esame parlamentare dei testi di iniziativa governativa emergono palesi dissensi tra i Ministeri sul testo stesso, il che fa comprendere che in realtà su tale testo manca un effettivo indirizzo politico unitario approvato dal Consiglio dei Ministri.

Si tratta cioè di una procedura di elaborazione che consente di giungere a redigere un testo che, ancorché approvato dal Consiglio dei Ministri, appare provvisorio anche per ciò che concerne il consenso su di esso formatosi nell'ambito del Governo stesso, poiché tale consenso non è preceduta da una complessiva e completa ponderazione di tutti gli aspetti del testo, ma è espresso spesso in modo del tutto superficiale o del tutto precario, dopo una negoziazione non trasparente tra i diversi interessi e orientamenti, nella consapevolezza che chi esprime quel consenso in realtà dispone comunque

della possibilità di far apportare modificazioni in successive fasi del procedimento formativo del testo stesso.

Una simile procedura appare esiziale rispetto all'esigenza di migliorare la qualità della regolamentazione, perché è foriera di continue e successive modifiche del medesimo testo, talvolta mal composte o coordinate, ne rallenta l'approvazione definitiva e l'effettiva attuazione amministrativa e addirittura facilita il compimento di errori e la creazione di lacune e contraddizioni nella redazione dei testi normativi, il che poi esige successive complicate correzioni, come conferma anche il fenomeno tutto italiano dell'emanazione a partire dal 1996 di decreti legislativi integrativi e correttivi di decreti legislativi precedentemente adottati, peraltro consentiti da leggi di delegazione legislativa al Governo, sempre meno capaci di opporsi alle degenerazioni di una simile prassi.

Così si produce un'una conseguenza politico-costituzionale paradossale: il Governo che tradizionalmente appare l'organo che meglio può provvedere alle esigenze di una normazione rapida, completa e tecnicamente adeguata e che sembra capace di agire con rapidità e tempestività in virtù della sua composizione ristretta ed omogenea, tanto che sembra avere il grado di recettività maggiore di fronte agli orientamenti e alle istanze dei consociati [Cheli, 514], in realtà è talvolta diviso al suo interno da contrapposti interessi, agisce con apparente rapidità, ma poi i suoi testi normativi devono essere frequentemente rimaneggiati e riapprofonditi, sicché le caratteristiche della progettazione degli atti normativi governativi finiscono col renderla anch'essa molto laboriosa, lenta e complessivamente incerta, cioè alla fine non molto diversa da quelle della progettazione normativa legislativa che si svolge all'interno delle Camere del Parlamento.

Il massimo del paradosso si verifica proprio a proposito dei decreti legislativi integrativi e correttivi di precedenti decreti legislativi: il carattere spesso vago e generico delle leggi di delega attribuisce al «Governo il potere di fare e di disfare nell'ambito della medesima delega» [Sorrentino, 146], ma la regolazione che scaturisce dai decreti legislativi non sempre ha una qualità migliore rispetto a quella della legge ordinaria, perché l'uso della delega legislativa per la correzione ha spesso indotto il Governo ad un'attuazione graduale e molteplice delle riforme perseguite e soprattutto a riforme attuate in modo sperimentale, con testi normativi elaborati in modo non sufficientemente approfondito, sul presupposto di potersi comunque avvalere della delega correttiva per riformare eventuali vizi, che dunque si mette fin dall'inizio nel conto di aver già compiuto [Spadaro, 567 s.]. Così riforme ampie, attuate con decreti legislativi, che proprio perciò si presumono dotate di una certa stabilità, finiscono con l'apparire precarie e provvisorie e tale precarietà si può trasformare in incertezza del diritto ed in inosservanza delle disposizioni [Cartabia, 76].

4. La persistente tendenza al ministerialismo nella progettazione degli atti normativi governativi all'interno del Governo: punti deboli del coordinamento e ipotesi per il loro superamento

Occorre dunque riconoscere che una cattiva qualità della normazione deriva non soltanto dalla mancata completezza della relazione illustrativa, dalla correttezza o meno dell'AIR (quando c'è) e dalle relazioni tecnico-normative che ogni Ministero proponente deve allegare ad ogni atto normativo che propone all'approvazione del Consiglio dei Ministri - tutti aspetti sui quali la vigilanza spetta al DAGL -, ma anche da alcune fasi del procedimento interno al Governo che precede l'approvazione dell'atto normativo governativo nelle quali la concitazione, l'improvvisazione e la contraddittorietà tra i diversi soggetti coinvolti raggiungono spesso livelli critici rispetto all'esigenza di approvare un testo di buona qualità.

In generale i difetti strutturali delle procedure che si approfondiranno più oltre confermano che tutto il procedimento interno al Governo nell'elaborazione degli atti normativi lascia un ruolo sostanzialmente marginale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al DAGL, che è considerato non tanto come guida nell'elaborazione di scelte, quanto piuttosto un attuatore delle scelte stesse, tanto che si nota una scarsa attenzione dei vertici politici per la dirigenza del DAGL stesso, una stabilità degli incarichi anche dirigenziali al suo interno e una mancanza di rilevanti responsabilità di spesa affidate allo stesso DAGL [Cimino, 693].

Migliorare la qualità della normazione di produzione governativa dovrebbe dunque collegarsi all'obiettivo di dare un effettivo potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri di impulso e di indirizzo dell'attività normativa del Governo e dovrebbe dunque mirare a ridurre il tradizionale (e disordinato) policentrismo della produzione normativa governativa e a ricondurre nell'ambito della struttura funzionale ed organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri la gran parte dell'attività normativa del Governo e soprattutto quella destinata a deliberazioni del Consiglio dei Ministri e originata da iniziative ministeriali.

Oggi invece la progettazione degli atti normativi governativi manifesta numerosi difetti di coordinamento in tutta la procedura endogovernativa.

4.1. La proposta dell'atto normativo da progettare e la definizione dell'Agenda degli atti normativi governativi

In primo luogo l'iniziativa politica per la predisposizione di atti normativi governativi può partire da ministri titolari di un dicastero o da ministri senza portafoglio o dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tuttavia soltanto nell'ipotesi di un atto di iniziativa della Presidenza il DAGL cura la procedura fin dall'inizio attraverso la materiale redazione della prima bozza di testo, seguendo le indicazioni del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre negli altri casi il DAGL si limita ad una verifica preliminare, ad un controllo formale sulla qualità del testo normativo e alla sua efficacia rispetto alla politica di semplificazione normativa e ad acquisire le schede di analisi tecnico normativa e, ove previste, di AIR [Cimino, 688].

Il ruolo di impulso e coordinamento della Presidenza appare però ancor più sminuito se si ricorda che nella grande maggioranza dei casi l'iniziativa

dei testi normativi parte da un determinato Ministro preposto ad un dicastero.

Proprio perciò l'art. 3 del citato regolamento interno del Consiglio dei Ministri prevede che la fase istruttoria dell'atto inizia con la *proposta* del singolo Ministro di messa all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri di un determinato oggetto: egli deve inviare al Presidente lo schema relativo con la necessaria documentazione e la richiesta deve essere preceduta dall'acquisizione del concerto con gli altri ministri competenti, tra i quali quello del Ministro dell'economia e delle finanze per gli aspetti finanziari e quello del Ministro per la funzione pubblica allorché si tratti di norme legislative concernenti l'organizzazione e il funzionamento di amministrazioni pubbliche.

In sostanza il testo che giunge al concerto degli altri Ministeri e del DAGL della Presidenza è già stato autonomamente elaborato dal singolo Ministero, o meglio, dal suo ufficio legislativo, secondo le sue priorità ed impostazioni di fondo, anche se ciò sia avvenuto tenendo presente gli obiettivi di fondo – solitamente vaghi – dell'indirizzo politico-amministrativo del Governo. Addirittura la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 febbraio 2009 ribadisce che già prima dell'invio al DAGL il Ministero interessato deve curare l'acquisizione del parere di altre autorità amministrative indipendenti e di altri organi consultivi, ancorché un simile parere dovrebbe essere richiesto su un testo già definitivo (come oggi è previsto per la richiesta del parere del Consiglio di Stato).

Dunque la maggior parte degli atti normativi governativi che arrivano all'esame del Consiglio dei Ministri sono il frutto dell'attività di elaborazione svolta da un solo Ministero, dell'impulso di tale ministero affinché si formino intese con le altre amministrazioni e degli accordi presi da tale ministero con il Ministero dell'Economia e delle Finanze circa la copertura finanziaria delle spese previste dal testo normativo e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri [Mattarella, 143].

L'insieme di questi elementi fa comprendere quanto è il singolo Ministero il vero *dominus*, ideatore e promotore dell'atto normativo governativo e quanto la Presidenza finisca per limitarsi a svolgere successivi approfondimenti e coordinamenti e a chiedere eventuali modifiche ed integrazioni, senza avere però un effettivo potere di impulso sull'intero contenuto e sulla struttura dell'atto.

Infatti anche i più recenti strumenti di coordinamento delle iniziative ministeriali da parte del DAGL appaiono del tutto insufficienti ad assicurare una primazia alla Presidenza invece che ai singoli Ministri nell'ideazione dell'attività normativa governativa: la direttiva 26 febbraio 2009 del Presidente del Consiglio dei Ministri sull'istruttoria degli atti normativi del Governo dispone che le Amministrazioni predispongano e trasmettano al DAGL ogni tre mesi una scheda analitica, nella quale devono essere indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ogni amministrazione intende sottoporre, nel trimestre, all'esame del Consiglio dei Ministri e dispone che il DAGL costituisca una «*Agenda dei provvedimenti normativi*» sulla base delle indicazioni fornite dalle

Amministrazioni e degli esiti dell'attività di monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza, effettuata dal medesimo dipartimento a supporto dell'azione di Governo.

Un simile strumento appare assai debole, perché la stessa direttiva subito dopo dispone che spetti ad ogni amministrazione proponente trasmettere al DAGL ogni schema di testo normativo e che prima della trasmissione al DAGL la stessa amministrazione deve corredarlo delle relazioni illustrativa, tecnica, tecnico-normativa, di analisi dell'impatto della regolazione (AIR), deve acquisire i concerti, le adesioni e le intese che si rendano necessari in relazione all'ambito dell'intervento normativo e gli eventuali pareri tecnico-giuridici necessari (Ragioneria Generale dello Stato, Autorità amministrative indipendenti, enti ed organismi interessati) e infine deve accertare e dichiarare la compatibilità dello schema con l'ordinamento comunitario.

Pertanto quando il testo normativo è inviato dalla singola amministrazione al DAGL ad esso spetta un ruolo di mero supervisore quasi finale di un lavoro già svolto in modo approfondito dai singoli Ministeri tra di loro e di risolutore di problemi politici e tecnici eventualmente ancora insoluti, mentre nessuno stabile meccanismo procedurale è previsto per consentire allo stesso Dipartimento di interloquire fin dall'inizio nell'elaborazione del testo normativo di iniziativa ministeriale.

Dunque l'agenda degli atti normativi governativi e l'individuazione e la selezione degli interessi da tutelare mediante nuove norme sembra restare sostanzialmente ai singoli Ministeri, gli uni separati dagli altri. Ciò sembra confermare le osservazioni di quell'autorevole dottrina che ritiene che di fatto è sempre la singola amministrazione che decide, mentre il corpo politico controlla, verifica e corregge, e che l'azione dei pubblici poteri non è quella di un organo di decisione che calcola, quanto piuttosto un conglomerato di organizzazioni vaste e di soggetti diversi, sostanzialmente in competizione tra di loro per influenzare le decisioni e l'esecuzione [Cassese, 319].

Ben diverso sarebbe un simile assetto dell'inizio della fase istruttoria degli atti normativi governativi se si prevedessero ulteriori misure di coordinamento:

1) la scheda analitica della proposta di ogni atto normativo che ogni Amministrazione deve inviare al DAGL dovrebbe contenere un'ipotesi generale per punti, principi e obiettivi non ancora concretizzata in un apposito schema di testo normativo;

2) ogni Ministero dovrebbe essere obbligato ad inviare al DAGL non soltanto la scheda per ogni atto normativo da progettare, ma anche una scheda onnicomprensiva di tutti gli atti normativi governativi di iniziativa di quel Ministero, che indichi in particolare i tempi di elaborazione e la tipologia della fonte prescelta volta per volta per l'attuazione del programma del Governo mediante norma di rango legislativo nella medesima legislatura; ogni ministero dovrebbe specificamente motivare la congruità del tipo di strumento prescelto rispetto ai presupposti costituzionali e all'esigenza di assicurare una rapida attuazione del programma di Governo nella stessa legislatura: l'obbligo di motivare l'opzione prescelta dovrebbe

riguardare non soltanto la scelta tra disegno di legge o decreto-legge (già ora i Ministeri hanno l'obbligo di motivare la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'adozione del decreto-legge e il DAGL ha l'obbligo di darne una valutazione definitiva), ma anche la scelta tra una legge "ordinaria" e una legge di delegazione legislativa, affinché il disegno di legge di delegazione sia scelto soltanto allorché occorra disciplinare materie vaste e complesse per le quali è indispensabile una regolamentazione assai più dettagliata che esige una lunga e laboriosa progettazione normativa e non già per fingere di prendere decisioni mediante l'approvazione di una legge che preveda principi e criteri direttivi talvolta vaghi che in realtà celano l'esigenza di riforme non immediate o progressive o addirittura un rinvio (che alla fine potrebbe anche essere *sine die*) di un'immediata regolazione di determinati aspetti a causa della mancanza di un effettivo consenso tra i ministeri sui contenuti esatti delle scelte normative da attuare;

3) le schede di ogni Ministero dovrebbero essere inviate non soltanto al DAGL, ma anche ad ogni Ministero e a cinque altri Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (quello per l'attuazione del programma di Governo, quello dei Rapporti con il Parlamento, quello del coordinamento amministrativo, quello per gli affari regionali e quello per il coordinamento delle politiche comunitarie) in modo che ogni altro Ministero o Dipartimento entro un termine breve possa inviare al DAGL e al Ministero proponente osservazioni, spunti, ulteriori priorità, altre ipotesi concorrenti e altri problemi da risolvere ovvero impedimenti al prosieguo della progettazione normativa derivanti da contrastanti indirizzi o priorità del programma di governo o dall'andamento dei lavori parlamentari su altri testi normativi su oggetti identici o analoghi o da contrastanti esigenze provenienti da altre amministrazioni statali o dalle Regioni o da diversi orientamenti e norme dell'Unione europea;

4) il DAGL dovrebbe avere la facoltà di assumere di volta in volta un ruolo promotore dell'elaborazione di ogni atto normativo governativo, ancorché promosso inizialmente da un determinato Ministero: sulla base delle schede analitiche delle proposte di atti normativi inviate periodicamente al DAGL dai singoli Ministeri e/o alle osservazioni pervenute dagli altri ministeri e dagli altri Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa tali proposte e sulla base degli adempimenti indispensabili a dare attuazione unitaria all'indirizzo politico del Governo sulla base di eventuali direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri, spetterebbe al DAGL la facoltà di decidere in via definitiva la costruzione dell'agenda degli atti normativi governativi da progettare, di impartire direttive vincolanti agli uffici legislativi del singolo Ministero promotore della proposta dell'atto normativo o di disporre che l'elaborazione del testo di un determinato atto normativo non spetti o non spetti più ad una determinata Amministrazione o all'amministrazione inizialmente proponente, ma allo stesso DAGL, col concorso attivo dei Ministri competenti, anche mediante l'opera di appositi gruppi di studio o di lavoro o di appositi comitati di ministri di volta in volta costituiti ai sensi dell'art. 5 della legge n. 400/1988 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, anche su proposta dello stesso DAGL;

4.2. *Il concerto tra i Ministri competenti e il suo superamento*

In secondo luogo si prevede che su un determinato testo normativo proposto da una singola Amministrazione debba essere successivamente acquisito il *concerto* degli altri ministri. Il concerto ministeriale comporta sia una valutazione fatta dagli uffici legislativi dei Ministeri competenti che le nuove norme non incidano negativamente sulle norme che regolano le funzioni affidate all'altro Ministero, sia una valutazione politica.

Così la proposta giunge al DAGL e alla riunione del Preconsiglio dopo aver subito modifiche che tengono conto degli interessi pubblici in gioco, ma senza che necessariamente tutto ciò sia stato ben esplicitato a tutti i Ministri, salvo ciò che indicano le relazioni che devono corredare gli schemi degli atti normativi.

E' evidente il rischio che il mancato concerto da parte di un solo Ministro possa bloccare l'ulteriore seguito dell'esame di un determinato atto normativo. Proprio per evitare tale rischio il D. Lgs. n. 303/1999 ha modificato la legge n. 400/1988 consentendo allo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri di porre all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri un determinato oggetto anche in mancanza del concerto tra tutti i ministri competenti, al fine di valutare gli interessi in gioco e di prendere le successive determinazioni.

Tuttavia in generale anche la fase procedimentale dell'acquisizione del concerto ministeriale, con i suoi probabili rimaneggiamenti, i possibili veti incrociati tra i Ministri e i conseguenti ritardi nella definitiva elaborazione del testo, appare un modello tipico di un sistema tipicamente lasciato alla primazia ministeriale che non sarebbe necessario in un procedimento che usasse anche nell'elaborazione normativa modelli simili a quelli della conferenza dei servizi nell'ambito del procedimento amministrativo.

Il sistema del concerto non sarebbe necessario nelle ipotesi in cui tutti i Ministeri competenti siano fin dall'inizio e contestualmente coinvolti nella stesura del testo sotto la guida del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza. Al DAGL dunque dovrebbe essere attribuito il ruolo primario di impulso dell'ulteriore elaborazione di ogni disposizione della proposta di qualsiasi atto normativo del Governo e non già, come accade oggi, soltanto il ruolo di convocatore di riunioni di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte per giungere ad un compromesso e ad una mediazione tecnico-politica tra gli interessi in gioco e il ruolo di controllo rispetto ai profili di conformità del testo alle norme costituzionali, internazionali e comunitarie e, al più, rispetto alla sussistenza dei requisiti costituzionali e legislativi di straordinaria necessità ed urgenza per l'adozione di un decreto-legge [Zucchelli, 24-25].

4.3. *I continui rimaneggiamenti del testo a conclusione dell'istruttoria e i difetti del coordinamento: la diramazione del testo progettato a tutti i Ministeri, la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri,*

l'approvazione del testo "salvo intesa tecnica", le proposte di emendamento in sede parlamentare

In terzo luogo oggi il DAGL considera conclusa l'istruttoria allorché un determinato testo normativo elaborato dalle singole amministrazioni sia corredato delle prescritte relazioni, pareri e intese e i testi siano stati da esso verificati sotto i profili della completezza formale, della conformità alla Costituzione, all'ordinamento comunitario (manca nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 la previsione dell'esigenza di approfondire anche la conformità rispetto agli obblighi internazionali) e con le competenze regionali e locali, della compatibilità con gli interventi di semplificazione di delegificazione sulla materia oggetto di disciplina, dell'adeguata copertura finanziaria, dell'adeguata copertura amministrativa e della coerenza col programma del Governo.

E' evidente che invece sotto il profilo delle lacune sostanziali del testo normativo elaborato il DAGL finisce col rimettersi alle valutazioni compiute dalla singola amministrazione proponente ed alle consultazioni da essa stessa esperite ed è proprio questo aspetto centrale che rischia di vanificare celerità, completezza e qualità della regolazione progettata, come dimostra il seguito del procedimento.

Infatti il DAGL, conclusa l'istruttoria e la sua attività di coordinamento fa disporre la *diramazione* a tutti i Ministeri del testo dell'atto normativo così concordato oppure di un testo sul quale restano riserve tecnico-politiche di qualche Ministero per ora insolubili.

In tale fase appare un'ulteriore evidente criticità foriera di una redazione del testo piuttosto confusa ed improvvisata.

Infatti soltanto con la diramazione dell'atto che è poi portato all'esame della riunione del Preconsiglio i Ministeri che non avevano partecipato alle riunioni di coordinamento vengono a conoscenza dell'atto e possono per la prima volta avanzare i loro commenti o riserve o aderire al testo, sicché nella riunione del Preconsiglio avviene la prima risoluzione dei nodi politici avanzati dalle diverse amministrazioni. In proposito si ricordi che l'art. 3 del citato regolamento interno del Consiglio dei ministri prevede che lo schema deve essere diramato entro cinque giorni dallo svolgimento della riunione del Consiglio dei Ministri, sicché è evidente che i singoli Ministeri che non avevano partecipato alle fasi precedenti dispongono di un tempo esiguo per comprendere l'intero testo e riuscire a formulare eventuali pareri e proposte, tanto che spesso ai ministri interessati non è dato il tempo necessario per valutare in modo pieno la completezza, l'opportunità e la legittimità dell'atto normativo.

Di fronte all'esiguità del tempo a disposizione per formulare eventuali proposte alternative le ipotesi che si possono verificare sono due: quella dell'Amministrazione che reagisce subito e invia osservazioni e proposte alternative e così costringe ad elaborare ulteriori testi o a convocare ulteriori riunioni di coordinamento e quella che non reagisce subito non tanto per acquiescenza od indifferenza o incompetenza rispetto alla materia, quanto piuttosto per la scarsità del tempo a disposizione.

Nella prima ipotesi un simile procedimento induce spesso i Ministeri che non avevano partecipato alla fase precedente a formulare ulteriori proposte modificative del testo e poichè esse sono formulate durante la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, che si deve svolgere due giorni prima della riunione del Consiglio, per evitare ulteriori rinvii nell'approvazione finale del testo da parte del Consiglio il DAGL tenta di addivenire ad ulteriori rimaneggiamenti del testo in meno di 48 ore.

Così da un lato si vanifica la stessa funzione della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, la quale non può essere considerata la riunione che decide sempre l'elaborazione finale del testo da inviare all'approvazione del Consiglio dei Ministri. E dall'altro lato allorché dopo la riunione del Preconsiglio vi sia un testo normativo bisognoso di ulteriori rimaneggiamenti da parte delle amministrazioni coinvolte il DAGL indice frenetiche riunioni di coordinamento tra Ministeri presiedute dal DAGL stesso che si svolgono in brevissimo tempo nell'imminenza della riunione del Consiglio dei Ministri che dovrebbe approvare l'atto stesso [Zucchelli, 27-28], il cui testo dunque non è ancora completamente concordato fino all'inizio della riunione del Consiglio.

E' evidente che un simile procedere appare diseconomico, poichè sarebbe utile che fin dall'inizio gli altri Ministeri avessero contezza dell'atto e delle sue stesure e che potessero in tempo reale indirizzare osservazioni, proposte e riserve e non soltanto dopo che l'elaborazione di una prima bozza sia già stata compiutamente conclusa da parte di alcuni Ministeri.

Nella seconda ipotesi, cioè quella dei Ministri che non erano stati coinvolti nell'elaborazione del testo diramato e che non hanno avuto tempo per elaborare osservazioni e proposte alternative o le cui proposte sono state disattese, è frequente che tali osservazioni o proposte alternative al testo in esame siano esplicitate direttamente nella riunione del Consiglio dei Ministri o addirittura in seguito durante l'esame parlamentare.

Qualora tutte queste nuove osservazioni o proposte esplicitate durante la riunione del Consiglio dei Ministri siano ritenute meritevoli di accoglimento è possibile un ripensamento *in extremis* del testo stesso. Peraltro anche un simile procedimento appare diseconomico, poichè un simile ripensamento sarebbe stato improbabile se il Ministro che ha avanzato nella riunione del Consiglio dei ministri quelle osservazioni o proposte fosse stato coinvolto attivamente nella stesura del testo fin dall'inizio della sua elaborazione.

Così si può giungere ad un rinvio dell'approvazione del testo finale da parte del Consiglio dei Ministri. Si tratta senz'altro della soluzione costituzionalmente più corretta, ma essa può apparire talvolta diseconomica o addirittura sconsigliabile allorché siano prossimi alla scadenza termini tassativi, come quelli previsti per l'esercizio di deleghe legislative o per l'emanazione di regolamenti o per la presentazione di determinati disegni di legge.

Si ricorre perciò talvolta ad una diversa soluzione pragmatica che consiste in una quasi finzione, un vero quarto nodo critico nella procedura. Si tratta dei casi in cui il Consiglio dei Ministri delibera di approvare l'atto con la formula che si tratta di un'*approvazione del testo da parte del Consiglio dei Ministri «salvo intesa tecnica»*, il che comporta che il DAGL

con riunioni di coordinamento tra i Ministeri successive alla riunione del Consiglio rediga il testo definitivo dell'atto sotto il profilo tecnico-giuridico attuando gli obiettivi decisi in via di principio dal Consiglio dei Ministri; così il DAGL si assume la responsabilità di licenziare un testo tecnicamente corretto e conforme agli indirizzi deliberati dal Consiglio.

L'approvazione del testo "salvo intesa tecnica" 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 dei Ministri e dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui è sottoposto, bensì 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.

L'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un testo normativo "salvo intesa tecnica" appare di dubbia legittimità costituzionale.

Infatti l'approvazione del Consiglio dei Ministri di un atto normativo deve riguardare un testo normativo compiuto in ogni sua parte, inclusi, ovviamente, i testi delle singole disposizioni dell'atto, con le relazioni illustrative, complete, ove previsto dalle norme in vigore, dall'analisi tecnico-normativa, dall'AIR ecc. L'approvazione non può invece consistere soltanto nell'approvare generici principi od obiettivi da concretizzare in successive «intese tecniche», o norme approssimative, o testi approvati in gran parte salvo che per alcuni punti, la cui elaborazione definitiva debba essere rinviata a riunioni più ristrette, perchè altrimenti si rischia di predisporre testi normativi "del Governo" che invece hanno un contenuto diverso dagli orientamenti emersi nell'ambito della riunione del Consiglio dei Ministri, che dunque si limita a deliberare sulle semplici "copertine" dei testi stessi [Cocozza 1989-1, 160] e così si finisce col far approvare un testo normativo del Governo non già all'intero Consiglio dei Ministri (e la deliberazione del Consiglio dei Ministri è condizione necessaria perché un disegno di legge di iniziativa del Governo sia sottoposto all'esame parlamentare [Dickmann, 44]), bensì ad un gruppo di dirigenti degli uffici legislativi dei Ministeri e del Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tanto che talvolta l'elaborazione conclusiva del testo, inclusa la stesura delle relazioni finali, giunge settimane o mesi dopo il giorno della delibera consiliare.

Così la ristrettezza dei termini per l'approvazione di determinati testi normativi da parte del Consiglio dei Ministri favorisce l'approvazione consiliare di testi normativi non ben definiti, il cui contenuto esatto è in realtà precisato dopo la riunione del Consiglio dei Ministri che li ha formalmente approvati sulla base del lavoro informale svolto dagli uffici legislativi dei Ministeri coinvolti, seppur sotto il coordinamento del DAGL; ciò può dar luogo prima della presentazione dei testi normativi alle Camere alla progettazione di testi recanti disposizioni normative che comportano talvolta nuove ipotesi di oneri per i quali reperire nuove coperture finanziarie e/o nuove ipotesi di discrezionalità amministrativa [Mattarella, 143].

Ovviamente problemi non vi sarebbero se il testo così di nuovo riformulato fosse riportato all'esame di una riunione del Consiglio dei Ministri per un'approvazione definitiva.

Restano peraltro le ipotesi in cui uno o più Ministri restino non convinti del merito del testo approvato dal Consiglio dei Ministri e si riservino successivi approfondimenti o manifestino il loro dissenso soltanto durante il successivo esame parlamentare o addirittura desiderino ribadire alle Camere il loro dissenso non raccolto dal resto del Governo sperando che esso sia recepito dai parlamentari durante il successivo prosieguo dell'esame parlamentare.

In ogni caso la carenza di approfondimento e di consenso politico sull'intero testo normativo governativo che deriva da un simile operare viene poi scontata nel successivo iter dei testi normativi, sia nell'approvazione di disegni di legge presentati alle Camere e di decreti-legge, testi sui quali non di rado lo stesso Governo propone emendamenti poche settimane dopo averli approvati a seguito di un'elaborazione che avrebbe dovuto essere approfondita, sia nell'elaborazione dei decreti legislativi e dei regolamenti governativi, che spesso sono profondamente modificati a seguito di pareri delle commissioni parlamentari, i quali talvolta sono resi anche sulla base di interventi del Governo che volentieri accoglie o sollecita l'indicazione di determinate modifiche da apportare ad un testo da esso approvato poche settimane prima.

I rimaneggiamenti dei testi degli atti normativi governativi, che confermano lo scarso approfondimento nella procedura di elaborazione precedentemente lasciata a singoli Ministeri, sono spesso profondi anche nelle seconde deliberazioni dei testi da parte del Consiglio dei Ministri allorché i testi normativi deliberati in via preliminare siano stati inviati all'esame della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-Regioni o Stato-città o del Consiglio di Stato: i pareri espressi dalle rappresentanze delle regioni e degli enti locali e dall'organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo appaiono spesso decisivi per far rielaborare testi talvolta gravemente lacunosi o viziati sotto il profilo della conformità costituzionale o comunitaria o comunque per far superare ottusità o ristrettezze precedentemente maturate all'interno dei Ministeri nell'esame del testo.

I rimaneggiamenti dei testi appaiono però più complessi e più forieri di una cattiva qualità della regolazione allorché un testo normativo di iniziativa governativa sia trasmesso alle Camere.

Infatti proprio a proposito del *procedimento preliminare alla presentazione da parte del Governo di proposte di emendamenti ai disegni di legge all'esame delle Camere* si può rilevare l'esistenza di un quinto gruppo di aspetti critici nella procedura di elaborazione dei testi normativi del Governo.

La presentazione di proposte emendative di testi di disegni di legge costituisce un prolungamento dell'iniziativa legislativa e perciò dovrebbe essere sottoposta a procedure analoghe a quelle previste per il procedimento di approvazione dei testi normativi del Governo. Invece così non accade perchè le norme secondarie vigenti prevedono procedure in cui la

collegialità del Governo soccombe di fronte al ruolo del Presidente e allo spiccato ruolo ministeriale, appena temperato dal coordinamento tecnico-politico svolto dal DAGL e dal Dipartimento per i rapporti col Parlamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Così, salvo che il Presidente o il ministro competente ritengano opportuno sollecitare una discussione e deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, l'esame, l'istruttoria e l'autorizzazione alla presentazione degli emendamenti avviene al di fuori del Consiglio dei Ministri e sotto la supervisione del DAGL e del Dipartimento dei rapporti col Parlamento e alle dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che in base all'art. 19, comma 1 legge n. 400/1988 è competente a curare gli adempimenti inerenti alla presentazione di emendamenti ai progetti di legge all'esame del Parlamento.

Per il resto l'intero procedimento pre-emendativo contraddice il ruolo centrale del Consiglio dei Ministri nell'approvazione dei testi normativi. Infatti il testo dell'emendamento è presentato dalle amministrazioni interessate ai due Dipartimenti della Presidenza e alle sole amministrazioni il cui concerto o intesa è richiesto per legge e se il concerto è raggiunto il Dipartimento per i rapporti col Parlamento presenta il testo alle Camere, altrimenti il DAGL istruisce il testo, può convocare riunioni di coordinamento tra i diversi Ministeri e può proporre la convocazione del Consiglio dei Ministri se si tratta di testi rilevanti [Zucchelli, 32].

I tempi assai ridotti con i quali si svolgono le procedure di esame degli emendamenti presentati ai testi normativi in sede parlamentare inducono ovviamente ad adottare decisioni rapide e prese spesso in modo sommario e sulla base dell'esigenza di lottare contro il tempo, ma è altrettanto evidente che un simile operare può avere effetti negativi sulla qualità della normazione [Mattarella, 131].

E' poi evidente che una simile procedura contraddice la disciplina costituzionale dell'iniziativa degli atti normativi del Governo: da un lato lascia ai soli Ministri proponenti e ai loro uffici legislativi la primazia nell'elaborazione finale del testo, tanto che molti Ministri potrebbero così non essere mai informati di modifiche di un testo che in precedenza avevano esaminato e approvato in modo collegiale nella riunione del Consiglio dei Ministri, e dall'altro lato consente a singoli Ministeri di far presentare alle Camere a nome dell'intero Governo, anche subito dopo la presentazione di un testo di iniziativa governativa, proposte di modifiche normative che magari non sarebbero state approvate se fossero state discusse collegialmente da tutti i Ministeri oppure di reintrodurre nel testo, magari col facile pretesto derivante dall'andamento del dibattito parlamentare, disposizioni che erano state accantonate, riviste o superate nella precedente istruttoria legislativa svoltasi all'interno del Governo su richiesta di altri Ministeri ora non di nuovo coinvolti.

Così accade frequentemente che nelle commissioni parlamentari si facciano accordi tra Ministri competenti e parlamentari della stessa maggioranza politica finalizzati ad approvare nuovi testi normativi il cui contenuto magari è sostanzialmente contrario alla politica collegiale del Governo, sicchè gli emendamenti presentati e approvati anche col consenso

del Governo in realtà sono consoni ai desideri del solo Ministero rappresentato in quella determinata discussione parlamentare. Un simile difetto di coordinamento nell'esame ed approvazione degli emendamenti durante l'esame parlamentare – non certo colmato dall'imperfetto, lento e debole raccordo compiuto dal Dipartimento per i Rapporti col Parlamento e dal DAGL – è una delle maggiori cause dei più gravi danni arrecati alla politica generale e finanziaria del Governo oltre che alla qualità della normazione [Mattarella, 144-145].

Ovviamente ciò non accadrebbe se i regolamenti parlamentari prevedessero che il Governo abbia la facoltà di presentare proposte di emendamenti sui testi normativi da esso stesso presentati soltanto in alcune ipotesi limitate (p.es. necessità di rimediare a nuovi ed imprevisti oneri finanziari, a obblighi comunitari o internazionali o a pronunce della Corte costituzionale o degli organi della giustizia comunitaria o internazionale ovvero necessità di evitare vizi di legittimità costituzionale, internazionale o comunitaria rilevati nei testi di emendamenti nel frattempo approvati). Simili norme favorirebbero la prevenzione dei dissensi e un approfondimento più collegiale nell'elaborazione dei testi normativi.

Peraltro è evidente che, al di là della vita interna di ogni Camera e del rapporto del Governo con il Parlamento, ciò che persiste è un grave difetto di fondo del coordinamento nell'elaborazione degli atti normativi del Governo, i quali sono il frutto non tanto di una scelta collegiale operata sotto l'impulso e il coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, quanto soprattutto dell'opera di volta in volta svolta da un solo Ministero.

5. Il succedaneo ruolo di coordinamento svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze nell'elaborazione degli atti normativi governativi. Riformare in senso più collegiale la fase dell'iniziativa legislativa governativa della legge finanziaria

In mancanza di un ruolo di effettivo impulso e coordinamento della redazione degli atti normativi governativi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri il ruolo preminente dei Ministeri quali ideatori dell'atto normativo governativo sembra trovare un unico impedimento effettivo nel ruolo attribuito dalla legge al Ministero dell'Economia e delle finanze ai fini dell'indispensabile individuazione delle spese prevedibili e del reperimento della necessaria copertura finanziaria del testo normativo ai sensi dell'art. 81 Cost. Infatti tale Ministero, mediante il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (Dipartimento che è dotato a sua volta di un suo settore legislativo), deve conferire il visto di conformità alla relazioni tecniche predisposte dai singoli Ministeri una volta accertata l'esatta quantificazione degli oneri finanziari e l'idoneità della relativa copertura finanziaria (art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468) e il visto deve essere allegato al testo elaborato dal singolo Ministero al DAGL. E' evidente che il Ministero dell'Economia finisce così con l'esercitare un ruolo di coordinatore che contratta, controlla ed eventualmente interdice l'adozione di determinati atti normativi del Governo col pretesto della mancata o

inadeguata copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese da essi previsti.

Il ruolo del Ministero dell'Economia quale effettivo coordinatore dell'attività normativa del Governo si esalta nell'elaborazione dell'iniziativa legislativa governativa della manovra di bilancio, ma è proprio il ruolo svolto da tale ministero che indirettamente contribuisce a rendere l'approvazione parlamentare dei documenti di bilancio faticosa, anche a causa di difetti originari nell'elaborazione governativa dei disegni di legge del Governo, il che spesso è una delle cause che induce poi le Camere a stravolgerne i testi.

E' noto che il Governo dopo aver presentato alle Camere il disegno di legge finanziaria spesso si affretta ad elaborare numerose e importanti proposte di emendamento, per inserire nel testo nuove norme sulle quali si è nel frattempo raggiunto un concerto tra i ministri (concerto che prima dell'approvazione evidentemente ancora mancava o non era stato raggiunto) o per recepire proposte di emendamento già presentate dai parlamentari, critiche dei ministri e il dibattito nell'opinione pubblica. E' notoria la situazione di concitazione e confusione in cui ogni anno ogni Governo elabora il disegno di legge finanziaria, sicché non si possono attribuire soltanto a presunti eccessi degli emendamenti di iniziativa parlamentare o a dissensi interni alla maggioranza parlamentare ciò che invece spesso è la conseguenza di oggettivi difetti e lacune che caratterizzano il testo del disegno di legge causati da uno scarso approfondimento da parte del Governo.

Inoltre poiché l'iniziativa legislativa spetta al Governo i testi del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge del bilancio dello Stato dovrebbero essere condivisi nella sostanza da tutti i ministri, anche perché essi influiscono sul finanziamento dell'attuazione dei provvedimenti di competenza di tutti i ministri per un intero anno e sono tra i pochi atti la cui approvazione è costituzionalmente garantita entro il 31 dicembre, salva l'eventuale approvazione dell'esercizio provvisorio del bilancio. E' dunque oggettivo l'interesse di ogni Ministro a condividere le misure che contribuiscono a finanziare le funzioni presenti e future del suo ministero e quando tale interesse è sottovalutato si giunge alla paradossale prassi attuale, secondo la quale spesso un Ministro finisce col sollecitare e/o dare sostegno ad iniziative parlamentari di modifica dei testi legislativi della manovra di bilancio che riguardano le sue competenze, allorché tali esigenze non siano state tenute in adeguata considerazione nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri.

Occorre dunque non lasciare il primato dell'iniziativa legislativa al solo Ministro dell'economia, e delle finanze, sicché appare opinabile l'art. 5 della legge n. 468/1978, come modificato dalla legge n. 362/1988, che prevede che spetta al Ministro dell'Economia la presentazione al Parlamento del disegno di legge finanziaria entro il mese di settembre. E' vero che un'interpretazione costituzionalmente conforme fa ricordare che in realtà - come per ogni disegno di legge - la deliberazione spetta al Consiglio dei Ministri, ma al Ministro dell'Economia finisce per spettare una qualche primazia sull'effettivo finanziamento delle attribuzioni conferite dalla legge

ai suoi colleghi ministri, cioè un ruolo di dubbia costituzionalità rispetto all'art. 95 Cost.

Per aumentare la collegialità non sembrano sufficienti le più o meno lunghe riunioni del Consiglio dei Ministri o il debole esercizio del coordinamento spettante al Presidente del Consiglio dei Ministri, perché occorre prevedere espressamente che il disegno di legge debba essere adottato col concerto di tutti i Ministri.

Ciò dovrebbe comportare che il Ministro dell'economia invii ad ogni collega già dopo l'approvazione parlamentare del DPEF un ben determinato testo per le parti di competenza di ogni ministro (e non già mere ipotesi), che il Ministro concertante gli sottoponga eventuali controipotesi di modifica e che qualora il concerto non sia raggiunto la questione sia sottoposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Consiglio dei Ministri, come consente l'art. 5, comma 2, lett. c-bis) della legge n. 400/1988, introdotto dal D. Lgs. n. 303/1999.

In proposito occorre anche rendere più realistici ed adatti agli specifici termini legislativi di approvazione dei disegni di legge finanziaria e degli altri collegati al bilancio i termini per l'espressione del concerto ministeriale e per la diramazione del testo finale da sottoporre al Consiglio dei Ministri, termini che oggi sono di 30 e di 10 giorni (art. 3 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri approvato dal D.P.C.M. 10 novembre 1993).

In ogni caso il ruolo di filtro finanziario degli atti normativi del Governo dato al Ministero dell'Economia e delle finanze al fine di rispettare i vincoli previsti dall'art. 81 Cost. non può certo essere sostitutivo del ruolo di promotore e coordinatore dell'attività normativa del Governo che spetta al solo Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 95 Cost.

6. Gli uffici legislativi dei Ministeri nella progettazione dei testi normativi del Governo: i rapporti con le Conferenze e le ipotesi di riforma del loro assetto rispetto ai loro rapporti col DAGL e alla loro composizione

In Italia – come avviene in quasi tutti gli Stati europei [Pagano, 245-324] - l'elaborazione degli atti normativi del Governo avviene dunque nell'ambito di un'organizzazione del Governo che mantiene l'iniziativa della progettazione degli atti in capo ad ogni Settore legislativo degli uffici dei Ministri senza portafoglio posti sotto il coordinamento del DAGL e soprattutto in capo ad ogni ufficio legislativo di ogni Ministero.

In proposito si afferma l'esistenza di vantaggi della conservazione di uffici legislativi dei singoli ministeri che deriverebbero dalla conoscenza del tessuto amministrativo e normativo sul quale le nuove norme dovrebbero andare ad incidere [Mattarella, 127] e dal rapporto più diretto e costante che tali uffici avrebbero con gli uffici dell'amministrazione che dovrebbero poi attuare le norme stesse.

Tuttavia dopo la riforma costituzionale del 2001 simili argomentazioni mantengono un fondamento soltanto per quelle amministrazioni dello Stato che esercitino una determinata funzione amministrativa in ragione dell'allocatione di tale funzione prevista in loro favore dalla legislazione

statale a causa di esigenze unitarie ai sensi dell'art. 118 Cost.: ciò può accadere soltanto per le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, sempre che tali funzioni amministrative non siano state in tutto o in parte allocate dalla legge presso le Regioni o gli enti locali, mentre per le materie di potestà legislativa concorrente le funzioni amministrative non possono che essere state allocate dalle competenti leggi regionali alle amministrazioni regionali o locali, salvo che si tratti di adempiere ad obblighi comunitari o internazionali e fatta salva la possibilità per la legge dello stato di attrarre in sussidiarietà all'amministrazione dello Stato (secondo il discusso orientamento espresso dalla sent. n. 303/2004 della Corte costituzionale).

E' perciò assai dubbio che tuttora possa giungere uno stimolo adeguato e completo all'elaborazione di norme legislative mediante l'opera di uffici legislativi che sono posti alle dirette dipendenze di Ministri che non esercitano alcuna rilevante funzione amministrativa in determinate materie, come accade per i principi fondamentali che regolano materie di potestà legislativa concorrente.

Ed anzi proprio per evitare il rischio che gli uffici ministeriali possano elaborare norme così lacunose da essere inapplicabili dalle regioni e dagli enti locali che invece esercitano funzioni amministrative su tali materie, lo stesso legislatore statale ha da anni previsto che nell'elaborazione degli atti normativi governativi che riguardano le competenze (legislative o amministrative) delle Regioni sia obbligatorio che il Governo si avvalga di una precisa forma di consulenza-collaborazione del sistema delle Conferenze prima che il Consiglio dei Ministri addivenga alla deliberazione definitiva di un determinato testo normativo.

Come è noto il parere della Conferenza è obbligatorio (art. 2, comma 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) su tutti gli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie che risultino di interesse delle Regioni e province autonome e quando è previsto da specifiche disposizioni normative. Il parere deve essere espresso entro un termine di venti giorni; qualora ragioni di urgenza, dichiarate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, non consentano la consultazione preventiva della Conferenza, il Governo tiene conto del parere della stessa Conferenza espresso dopo l'adozione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri. La Conferenza è inoltre sentita successivamente nel caso in cui il Governo adotti un decreto legge; in tale ipotesi il Governo tiene conto del parere della Conferenza in sede di esame parlamentare della legge di conversione. La Conferenza è inoltre sentita (art. 2, comma 4, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) anche su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Il parere della Conferenza Unificata è obbligatorio, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. a), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul documento di programmazione economica e finanziaria, sugli schemi di decreti legislativi adottati in base all'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sulle linee generali

delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali. Il parere della Conferenza è facoltativo nei casi in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga di dover sottoporre al suo esame, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane (art.9, lett. f) e g) del d. lgs 281/1997).

Nei casi in cui il parere della Conferenza sia previsto come obbligatorio e non vincolante non ha nemmeno un oggetto prestabilito (potendo spaziare dalle questioni di legittimità a quelle di merito, comprese quelle concernenti le risorse), è espresso dalla Conferenza sul testo preliminare inviato dal DAGL alla segreteria della Conferenza, ma il parere in realtà è il frutto di una complessa consultazione informale dei rappresentanti del Governo (di solito i funzionari dello stesso Ministero promotore del testo) con i funzionari rappresentanti delle Giunte regionali; allorché si tratta di un parere favorevole, ancorché subordinato all'accettazione di determinate condizioni emendative del testo, rappresenta spesso un compromesso e una mediazione che arricchisce e migliora i contenuti di ogni testo dell'atto normativo governativo che altrimenti sarebbe strutturalmente lacunoso o addirittura lesivo delle competenze regionali costituzionalmente garantite [Carpani, 205 e 210].

Si è anzi giustamente rilevato in dottrina che spesso le norme dichiarate incostituzionali o annullate dalla Corte costituzionale su ricorso presentato dalle Regioni per la lesione delle proprie competenze costituzionalmente garantite consistono in disposizioni mai sottoposte al parere della Conferenza, introdotte nel testo normativo dalle Camere a seguito di emendamenti magari proposti del Governo (cioè del solo Ministro competente durante la discussione parlamentare); ciò conferma che il singolo ufficio legislativo del Ministero proponente è inadeguato a redigere sostanzialmente da solo un testo normativo sul quale ormai non esercita più tutte le relative funzioni amministrative e la grave criticità del livello del coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa l'elaborazione degli atti normativi nella fase della presentazione degli emendamenti [Lupo, 171 ss.].

A ciò si aggiunga anche che per l'elaborazione di determinati atti normativi governativi è richiesta addirittura l'intesa della Conferenza sugli schemi degli atti stessi.

Occorre dunque concludere che in realtà la funzione tipica degli uffici legislativi dei Ministeri per ciò che attiene alla preparazione dei testi degli atti normativi del Governo è non tanto quella di tradurre in norme esigenze trovate nella pratica degli uffici amministrativi di un singolo Ministero, quanto piuttosto quella di tradurre in norme giuridiche un determinato indirizzo politico-amministrativo maturato all'interno del proprio dicastero, cioè la valutazione proveniente dal vertice politico e la valutazione amministrativa proveniente dagli uffici operativi del Ministero stesso [Casalotti, 110].

Ciò però conferma che all'interno del Governo l'elaborazione del testo di ogni atto normativo governativo è soprattutto il frutto del ministerialismo,

assai poco attenuato dalla capacità di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' peraltro evidente la contraddizione intrinseca circa talune funzioni svolte da ogni Ufficio legislativo, oggi collocato tra gli uffici di diretta collaborazione di ogni Ministro: da un lato si tratta di un ufficio interno ad un organo dotato di mere competenze amministrative e sottoposto al principio di legalità e che dunque dovrebbe rispettare le leggi stesse e limitarsi a concorrere a dare completa esecuzione ad esse (il che può avvenire anche mediante l'elaborazione di atti normativi di rango secondario, come i regolamenti, o di circolari amministrative di tipo normativo impartite al resto dell'Amministrazione circa la corretta ed uniforme applicazione delle norme vigenti), dall'altro lato si tratta di un ufficio che coadiuva un componente del Governo nella sua essenziale funzione di predisporre proposte di modifiche alle vigenti norme legislative, tanto che formalmente il potere normativo spetta al Governo e non certo al suo apparato servente, che dovrebbe limitarsi ad eseguire, ed invece proprio questo gruppo di uffici che elaborano i nuovi testi normativi finisce con lo svolgere il ruolo di burocrati legislatori [D'Auria, 697-699].

Occorre ricordare che il D. Lgs. n. 300/1999 riorganizza anche gli uffici legislativi dei Ministeri e prevede che ognuno di essi assicuri il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento e sulla elaborazione dei testi normativi del Governo, garantendo la valutazione dei costi della regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione normativa, la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato (art. 7 lett. d) d.lgs. n. 300/1999).

Peraltro gli uffici legislativi dei Ministeri ed i settori legislativi dei Ministri senza portafoglio svolgono molteplici funzioni: oltre alle funzioni direttamente o indirettamente connesse con la redazione degli atti normativi del Governo, vi sono altri compiti di supporto ai rapporti del Ministero col Parlamento nel procedimento legislativo e nelle risposte agli atti di sindacato ispettivo, di consulenza giuridica all'amministrazione circa i temi di sua competenza, anche con riguardo al contenzioso costituzionale, di studio della giurisprudenza, della normativa e della dottrina.

Ai fini del coordinamento dell'attività normativa del Governo rileva dunque una sola delle attività svolte dagli uffici legislativi, cioè quell'attività di progettazione e di concerto dei testi degli atti normativi governativi e delle eventuali proposte governative di emendamenti durante l'esame parlamentare; essa spazia dalla predisposizione di pareri necessari al prosieguo dei lavori parlamentari, alla partecipazione alla riunione preparatoria al Consiglio dei Ministri ("Preconsiglio") che si tiene ogni settimana a Palazzo Chigi qualche giorno prima del Consiglio dei Ministri. Alla riunione del Preconsiglio, coordinata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri, o dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, o dal Capo del DAGL, con la partecipazione di tutti i capi degli uffici legislativi (talvolta anche capi di gabinetto) sono discusse tutte le proposte di provvedimenti normativi provenienti dalle amministrazioni che dovranno essere iscritte all'ordine del

giorno del successivo Consiglio dei Ministri. Si tratta di una riunione tecnica nella quale tutti i singoli provvedimenti vengono sottoposti ad una discussione e ad un'analisi prettamente giuridica dei contenuti. La presenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri conferisce comunque una “copertura politica” alle decisioni adottate. Il Preconsiglio rappresenta uno strumento utile, ma non sufficiente, al fine di pervenire alla stesura finale di testi normativi che ineriscono a competenze di più amministrazioni, per i quali sono necessari concerti interministeriali, e che sono stati precedentemente oggetto di riunioni tecniche di coordinamento.

Oltre all'attività istituzionale relativa alla redazione dei testi normativi, gli uffici legislativi sono chiamati all'espletamento di diversi adempimenti connessi all'iter normativo: redazione della relazione illustrativa, di quella tecnico finanziaria per i provvedimenti che comportano oneri, dell'analisi tecnico-normativa (ATN), dell'analisi per l'impatto della regolazione (AIR) e della riformulazione dei testi secondo le regole del *drafting*.

Il ruolo di filtro e di verifica, quasi interdittivo, degli uffici legislativi in generale e del DAGL della Presidenza del Consiglio dei Ministri in particolare, è di fondamentale importanza per l'applicazione e la sperimentazione di tutti quegli strumenti che hanno l'obiettivo di risolvere l'annoso problema della scarsa qualità della legislazione.

Tuttavia occorre chiedersi perché il Governo predispone testi normativi sempre più precari e spesso contraddittori e mutevoli, anche se esistono regole e uffici deputati al controllo della qualità normativa e anche se si investono fondi pubblici per attività di divulgazione, seminari, formazione, software a ciò dedicati.

In un periodo in cui il legislatore è giustamente preoccupato di favorire la semplificazione normativa ed amministrativa, il legislatore delegato sembra aver dimenticato che la semplificazione della normazione si può ottenere anche attraverso la semplificazione ed unificazione degli organi preposti all'elaborazione della normativa stessa pito di impulso e di coordinamento della progettazione normativa.

A tale proposito sarebbero ipotizzabili almeno sei misure:

1) la facoltà per il DAGL, una volta ricevuta la scheda analitica elaborata da ogni Ministero concernente l'imminente redazione dello schema di un determinato testo normativo, di inviarlo anche agli altri Ministeri per averne osservazioni e proposte e di svolgere approfondimenti sui principi e gli obiettivi contenuti nel testo ipotizzato e sulla sua conformità ai contenuti e alle priorità del programma di governo, per poi giungere a formulare tempi e contenuti dell'Agenda degli atti normativi del Governo che si intende approvata e vincola tutti i Ministeri, salvo che un Ministro o il Presidente del Consiglio dei Ministri chieda che sia modificata con decisione del Consiglio dei Ministri;

2) la consultazione dei soggetti esterni al Governo su un determinato atto normativo del Governo in corso di elaborazione non già su principi generali, bensì su una prima bozza di testo e da svolgersi sulla base dei soggetti che si siano autoqualificatisi o che siano stati chiamati dal Ministro o dal Presidente del Consiglio dei Ministri; durante la consultazione a cui deve

partecipare anche il DAGL si dovrebbero sempre acquisire dai soggetti consultati eventuali testi alternativi;

3) la facoltà per il DAGL di impartire direttive vincolanti circa i contenuti di un determinato testo normativo da progettare affidandone la supervisione ad un determinato Ministero e/o di disporre di volta in volta l'effettivo accentramento presso lo stesso DAGL della direzione, dell'impulso e del coordinamento di tutte le fasi della redazione dei testi di tutti i disegni di legge, i decreti legislativi, i decreti-legge, i regolamenti governativi (si tratterebbe di un accentramento ben più efficace di ciò che oggi avviene nell'ambito della citata riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri), di essere l'unica interfaccia a nome del Governo nei rapporti con tutti gli organi esterni al Governo (Consiglio di Stato, Conferenze, Autorità amministrative indipendenti) ai fini dell'ottenimento di un determinato parere sul testo deliberato in via provvisoria e nell'elaborazione degli emendamenti da presentare a livello parlamentare; ciò potrebbe avvenire anche mediante la costituzione, volta per volta, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di gruppi di lavoro e di studio, composti anche da esperti estranei ai Ministeri, o di gruppi di Ministri o di loro rappresentanti incaricati di studiare insieme ed elaborare un determinato testo normativo sotto il controllo del DAGL; un simile modello flessibile di primazia del DAGL sugli uffici legislativi dei Ministeri nella stesura degli atti normativi del Governo ben potrebbe sostituire l'attuale modello di coordinamento successivo e formale della progettazione normativa compiuta dai singoli ministeri e non mira all'accentramento totale al DAGL della redazione del testo normativo governativo, ma sarebbe simile a ciò che accade nel *Cabinet* all'interno dell'esperienza britannica, che non si sostituisce agli Uffici dei Dicasteri, ma li dirige ed accompagna con complesse procedure di consultazione e con l'istituzione di molti altri organi di carattere consultivo [Pagano, 286 ss.];

4) l'obbligo di un esame preventivo da parte del medesimo DAGL dei testi degli atti di natura normativa comunque spettanti ai singoli Ministri (regolamenti ministeriali, decreti non regolamentari, ordinanze, circolari);

5) il trasferimento sistematico nell'ambito di apposite riunioni (sostanzialmente analoghe a ciò che avviene a livello amministrativo nelle "conferenze di servizi") da svolgersi presso il Dipartimento di tutte le fasi dei procedimenti per la progettazione dei testi normativi governativi per i quali sia richiesto il concerto tra i diversi Ministeri competenti; in fondo l'Ufficio per il coordinamento dell'iniziativa legislativa del Governo istituito dalla legge n. 400/1988 era stato concepito dal Parlamento come un filtro dell'iniziativa legislativa, accentrato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri proprio per consentire il superamento dell'istituto del concerto interministeriale, visti i gravi difetti dell'iniziativa legislativa del Governo, affidata alla burocrazia ministeriale e alle contrapposizioni politico-amministrative tra Ministri, spesso costellata di trascuratezza, di errori ed omissioni [Cocozza, 1989-2, 366 ss.];

6) la previsione di una speciale forma del rapporto di impiego per il personale addetto agli uffici legislativi dei Ministeri addetto a svolgere le funzioni di progettazione e redazione degli schemi degli atti normativi

governativi, in modo da inserire tale personale non soltanto tra gli uffici di diretta collaborazione di ogni Ministro (come invece ancora prevede l'art. 7, comma 2, lett. d) D. lgs. n. 300/1999), ma anche in una forma di raccordo funzionale con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (secondo un modello forse simile a quello che connota gli uffici del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato che fanno parte del Ministero dell'Economia e delle finanze, ma che sono collocati presso ogni Ministero), in modo analogo a ciò che già oggi è previsto nel rapporto tra il DAGL e i settori legislativi di tutti i Ministeri senza portafoglio. Infatti l'appartenenza alla medesima struttura attenua il riferimento solo ministeriale, richiama la collegialità del Governo e il ruolo di impulso e promotore della collegialità affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri e sembra imporre maggiore necessità di coordinamento e minore formalità procedurale : per raggiungere l'accordo su un determinato testo da portare all'esame del Consiglio dei Ministri si procede non tanto con un meccanismo di « navetta » da un ministero all'altro (concerto, diramazione del testo, coordinamento ecc.), quanto piuttosto con la prassi della creazione di gruppi di lavoro o di riunioni in conferenza [Cimino, 700].

Nella presente sede si può fare soltanto un accenno ad un'altro tipo di ipotesi di riforma, quella della composizione degli uffici legislativi.

In ogni caso uno dei problemi più rilevanti della progettazione normativa e del suo coordinamento è proprio quello della competenza specifica di coloro che sono materialmente chiamati a preparare le disposizioni dei testi normativi, perchè la preparazione giuridica universitaria abilita soprattutto alla conoscenza, all'applicazione e all'interpretazione delle norme giuridiche e non certo a produrle [Cassese, 311-312].

Invece degli uffici legislativi non dovrebbero più far parte i magistrati fuori ruolo, i quali di professione non sono preparati a redigere nuove norme giuridiche, né a dare pareri, bensì a conoscere e ad applicare in condizione di indipendenza e terzietà, come prevedono gli artt. 101 e 111 Cost., le norme giuridiche stabilite da altri organi. Di tali uffici non dovrebbero far più parte, neppure in posizione fuori ruolo, né i consiglieri della Corte dei conti (che l'art. 100 Cost. chiama a svolgere una funzione di controllo di legittimità sugli atti del Governo, e dunque anche sui regolamenti che dovrebbero progettare), né i consiglieri di stato (che appartengono al Consiglio di Stato che in base all'art. 100 Cost. è al più preposto a dare al Governo in modo indipendente pareri tecnico-giuridici sui testi da esso autonomamente deliberati, ma che svolge in appello il controllo giurisdizionale sulla legittimità del regolamento governativo che dovrebbero progettare), salvo che si prevedeva che per un determinato periodo i consiglieri di Stato cessati dall'incarico governativo siano addetti alle sole sezioni consultive del Consiglio di Stato.

La commistione dei poteri diventa poi grave se si pensi che gli stessi magistrati in futuro potrebbero essere chiamati a giudicare o ad applicare le norme stesse da loro formate.

Gli uffici legislativi dovrebbero essere perciò composti di personale di fiducia delle autorità politiche, provenienti da studi giuridici, ma al di fuori della magistratura, cioè a) avvocati dello Stato; b) personale dirigenziale

dell'Amministrazione dello Stato, inclusi prefetti e viceprefetti e, per il Ministero degli affari esteri, personale della carriera diplomatica, e per il Ministero della Difesa, personale militare scelto tra gli ufficiali superiori; c) avvocati, con divieto di esercitare la professione durante lo svolgimento dell'incarico; d) ricercatori o professori universitari in materia giuridica, da collocarsi fuori ruolo durante lo svolgimento dell'incarico.

Peraltro dovrebbe essere richiesto quale requisito essenziale per lo svolgimento della funzione di addetti alla progettazione e redazione di atti normativi e per l'accesso al ruolo speciale dell'Amministrazione sopra indicato la frequenza di almeno un apposito corso iniziale di formazione di tecnica legislativa, col superamento dei relativi esami, e la frequenza di appositi corsi di aggiornamento annuali; entrambi i tipi di corsi dovrebbero essere promossi dal DAGL, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione e con università e istituti di ricerca, nonché con le due Camere, con gli organi competenti a pronunciarsi in via consultiva sugli atti normativi del Governo (il Consiglio di Stato) e con gli organismi che raccolgono gli organi regionali e locali competenti alla progettazione normativa (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, UPI, ANCI).

Infine per evitare commistioni e ambiguità tra le diverse funzioni pubbliche e tra i distinti organi costituzionali o di controllo si dovrebbe prevedere :

1) l'impossibilità di ricoprire l'incarico nell'ufficio legislativo a chi nei cinque anni precedenti abbia svolto il ruolo di magistrato o di giudice, anche onorario (incluso il giudice di pace), di qualsiasi giurisdizione, di giudice costituzionale o di membro del Consiglio superiore della magistratura o di altro organo di autogoverno di magistrature speciali o di assistente di giudice costituzionale o di membro di un'autorità amministrativa indipendente o di funzionario dell'amministrazione di una Camera o della Presidenza della Repubblica ;

2) l'impossibilità, nei cinque anni successivi dalla cessazione dell'incarico, di essere eletto o nominato alle medesime funzioni; in particolare per l'eleggibilità a giudice costituzionale o a componente del Consiglio superiore della magistratura o di altro organo di autogoverno delle magistrature speciali il periodo di incarico presso l'ufficio legislativo non potrebbe essere computato ai fini del raggiungimento del numero minimo di anni di esercizio della professione forense o della docenza universitaria richiesti.

BIBLIOGRAFIA

Ainis M. , *La legge oscura*, Roma-Bari, 1997

Carpani G., *I pareri della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio dell'attività normativa del Governo*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani ed E. Rossi, Milano, 2003, p. 203 ss.

www.astrid.eu

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

- Cartabia M., *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività?*, in *Rass. Parl.*, 1997, p. 76
- Catelani E., Art. 95, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, pp. 1836 ss.
- Cassese S., *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992
- Cheli E., *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 514.
- Cimino B., *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 688
- Casalotti F., *I Ministeri e l'analisi di impatto della regolamentazione AIR*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2002, p. 110
- Cocozza 1989-1 : F. Cocozza, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989
- Cocozza 1989-2 : F. Cocozza, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, le "procedure di governo" e "il governo in Parlamento"*, in *Foro it.*, 1989, V[^], c. 366 ss.
- Cuocolo, F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971
- D'Auria G., *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, p. 706
- De Benedetto M., *L'organizzazione della funzione di regolazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2005, nn. 3-4, p. 91
- Dickmann R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997.
- Finocchi Ghersi R., *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani ed E. Rossi, Milano, 2003, p. 59 ss.
- Lupo N., *Il trattamento giurisprudenziale delle fonti del diritto sanitario: alcune prime osservazioni*, in *Cittadinanza, Corte, salute*, a cura di R. Balduzzi, Padova, 2007, p. 171 ss.
- Mattarella B.G., *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, n. 4, p. 143
- Pagano R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III[^] ed, Milano, 2004
- Ruotolo M., *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000, pp. 2440 ss.
- Sorrentino F., *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXV, Padova, 2004, p. 146
- Spadaro A., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fhelerkalkul all'italiana? Ovvero il "calcolo dei vizi" come previsione di riforme...riformande*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, a cura di V. Cocozza e S. Staiano, Torino, 2001, p. 567 ss.
- Spagna Musso E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, I, Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958
- Tripaldi M. P. C., *Strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2000, pp. 114 ss.

Zucchelli C., *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani ed E. Rossi, Milano, 2003, pp. 11 ss.