

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 26 febbraio 2009
Istruttoria degli atti normativi del Governo. (09A03923)

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 95, primo comma, della Costituzione;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante: «Disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri» e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» e successive modificazioni;

Visto l'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, recante: «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio» e successive modificazioni;

Visto l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante: «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri» e successive modificazioni;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, recante «Regolamento interno del Consiglio dei Ministri»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, «Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246»;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, recante: «Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 219 del 18 settembre 2008»;

Vista la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 97 del 27 aprile 2001;

Vista la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, «Guida alla redazione dei testi normativi», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2001, n. 101, supplemento ordinario;

Considerata l'esigenza di assicurare l'applicazione di criteri puntuali, regole e procedure condivise al fine di migliorare la qualità e la trasparenza della normazione;

Ritenuto di dover fornire indirizzi uniformi per consentire che l'attività normativa del Governo si svolga in un contesto unitario ed armonico;

E m a n a
la seguente direttiva:

Premessa.

La «qualità della regolazione» è termine usuale per indicare una normazione sia aderente a canoni formali, sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi. Essa costituisce un obiettivo prioritario dell'attività di Governo da perseguire anche attraverso un'adeguata programmazione delle iniziative normative, un'approfondita analisi dell'impatto degli interventi nonché una completa istruttoria ed un efficace coordinamento delle Amministrazioni coinvolte.

Una produzione normativa di qualità rappresenta non solo un elemento di trasparenza e di certezza del diritto ma costituisce

anche un fattore determinante per la buona amministrazione, la crescita e lo sviluppo economico del paese.

La presente direttiva disciplina, dunque, il procedimento che conduce all'approvazione in Consiglio dei Ministri degli atti normativi di qualsiasi livello, non quale processo burocratico, ma come vero procedimento di formazione della volonta' normativa del Governo. Con tale atto si intende fornire un quadro sistematico delle regole e delle procedure che devono essere seguite dal Governo per assicurare un'attivita' normativa «di qualita'» e per garantire l'attuazione del programma di Governo.

1. Programmazione dell'attivita' normativa del Governo.

Al fine di consentire un'efficace azione di coordinamento dell'attivita' normativa del Governo, e' necessario assicurare, con il concorso di tutte le amministrazioni interessate, una programmazione dell'attivita' normativa coerente e correlata alle prioritá e agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo.

A questo riguardo, le Amministrazioni predispongono e trasmettono al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), con cadenza trimestrale, una scheda analitica, nella quale sono indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ciascuna amministrazione intende sottoporre, nel trimestre, all'esame del Consiglio dei Ministri.

Il DAGL provvede a costituire una «Agenda dei provvedimenti normativi» sulla base delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni e degli esiti dell'attivita' di monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza, effettuata dal medesimo dipartimento a supporto dell'azione di Governo.

2. Istruttoria degli atti normativi.

L'istruttoria degli atti normativi non puo' prescindere dalla corretta redazione dell'articolato, dalla esaustivita' delle prescritte relazioni nonche' dal completo svolgimento degli adempimenti che si rendono necessari per la definizione degli atti medesimi.

In particolare, deve essere cura dell'amministrazione proponente:

a) corredare gli schemi di provvedimento delle relazioni illustrativa, tecnica, tecnico-normativa (ATN), di analisi dell'impatto della regolazione (AIR);

b) acquisire i concerti, le adesioni e le intese che si rendano necessari in relazione all'ambito dell'intervento normativo, prima della trasmissione al DAGL;

c) acquisire gli eventuali pareri tecnico-giuridici necessari (Ragioneria Generale dello Stato, Autorita', enti ed organismi interessati), prima della trasmissione al DAGL;

d) accertare e dichiarare la compatibilita' degli schemi con l'ordinamento comunitario;

e) trasmettere al DAGL gli schemi di provvedimento, corredati dei concerti, delle intese, dei pareri e delle relazioni, indicati alle lettere precedenti, con un congruo anticipo, al fine di consentire una completa istruttoria delle iniziative e un'efficace attivita' di coordinamento prima della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993. Cio', anche al fine di consentire alla Presidenza del Consiglio di effettuare la diramazione ufficiale degli schemi nel termine stabilito, che e' di almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri nel quale la questione sara' esaminata.

A tale riguardo, e' importante sottolineare che la funzionalita' dei lavori del Consiglio dei Ministri e' strettamente correlata all'effettuazione di una completa attivita' di coordinamento e di verifica dei testi che presuppone l'invio dei medesimi al DAGL, in tempo utile.

Si segnala, pertanto, che la mancanza o la carenza dei requisiti di

cui alle lettere a), b), c), d) nonché il mancato rispetto degli adempimenti di cui alla lettera e), costituisce impedimento all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

2.1 Redazione dei testi normativi.

La qualità della redazione è essenziale per assicurare la chiarezza e la comprensibilità dei testi normativi. Si raccomanda, pertanto, una particolare attenzione alle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi, già codificate nella circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 97 del 27 aprile 2001, elaborata d'intesa con i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché nella «Guida alla redazione dei testi normativi» del 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2001, n. 101, che indica, nel dettaglio, le regole di carattere formale e sostanziale cui si attengono le Amministrazioni nella redazione dei testi normativi. Le regole di carattere formale riguardano il linguaggio normativo e la ricerca dei moduli omogenei di redazione dei testi; le indicazioni di carattere sostanziale attengono prevalentemente al contenuto dell'atto e riguardano il corretto uso delle fonti.

Il DAGL provvederà ad effettuare il coordinamento formale dei testi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri verificando la qualità dei testi normativi, con riguardo al corretto uso delle fonti, all'omogeneità e chiarezza della formulazione, e procedendo, d'ufficio, alle successive modifiche.

2.2 Relazioni a corredo degli atti normativi.

L'istruttoria degli atti normativi è fortemente condizionata anche dalla completezza ed esaustività delle relazioni, che devono essere predisposte a corredo dei predetti atti.

Si richiama quindi l'attenzione delle amministrazioni sulla necessità di prestare particolare cura nella redazione delle relazioni di seguito indicate, le quali costituiscono strumenti fondamentali per assicurare la qualità della regolazione:

- a) relazione illustrativa;
- b) relazione tecnica (relazione tecnico-finanziaria);
- c) relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);
- d) relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

All'inizio della corrente legislatura, si è ritenuto opportuno dedicare un'attenzione prioritaria a tali relazioni, adottando specifiche misure al fine di rafforzare la loro efficacia e il loro grado di complementarietà.

In particolare, si è provveduto alla revisione e all'aggiornamento dei contenuti della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), e all'adozione dei regolamenti sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e sulla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), anche per adeguarsi al dettato normativo introdotto dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, che ha disciplinato l'introduzione obbligatoria e generalizzata delle predette analisi e verifiche.

2.2.1 La relazione illustrativa.

Principali riferimenti:

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, regolamento interno del Consiglio dei Ministri - art. 3, comma 1;

circolare DAGL 15 ottobre 2001, n. 1/1.1.4/27720/234, in Attività normativa del Governo (Tecnica e qualità della regolamentazione), Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2002.

Gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali devono essere accompagnati da una relazione illustrativa.

E' utile ricordare che la funzione essenziale della relazione illustrativa e' quella di indicare i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti del provvedimento.

In particolare, la relazione deve esplicitare le motivazioni dell'intervento normativo, le sue finalita', i prevedibili effetti del provvedimento anche con riferimento alle esigenze cui esso intende rispondere e al contesto economico e sociale sul quale il provvedimento interviene.

Nella relazione devono essere illustrati, inoltre, i contenuti generali del provvedimento, la struttura dell'atto e il contenuto dei singoli articoli, dando eventualmente conto delle scelte normative adottate.

La relazione dovra' indicare, con chiarezza, come le nuove disposizioni che si introducono intervengono sulla normativa vigente, al fine di agevolare la lettura delle nuove norme e di evitare possibili dubbi interpretativi.

Nella relazione illustrativa devono essere descritti, altresì, i passi salienti dell'iter. Qualora i provvedimenti prevedano una procedura complessa, con l'acquisizione di pareri degli organi consultivi, e' necessario che le Amministrazioni indichino nell'ambito della relazione le modificazioni apportate al testo in conseguenza dei suddetti pareri nonche' i motivi dell'eventuale mancato accoglimento di alcune osservazioni. Si ricorda che, ove necessario, i citati pareri dovranno essere riportati anche nelle premesse.

La relazione illustrativa da' conto, inoltre, della coerenza del provvedimento con la politica di semplificazione del Governo.

Qualora il provvedimento normativo non sia accompagnato da relazione tecnica in quanto non comporta alcuna conseguenza finanziaria, si raccomanda che nella relazione illustrativa, in conclusione, sia espressamente indicato che l'atto non e' accompagnato da relazione tecnica in quanto non comporta maggiori oneri ne' minori entrate per il bilancio dello Stato.

Nel caso di atto normativo non sottoposto ad AIR, la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento deve in ogni caso contenere, oltre al riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative, la sintetica indicazione della necessita' e dei previsti effetti dell'intervento normativo sulle attivita' dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni che dovranno applicare la normativa che si introduce, dando conto dell'eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative.

Nelle relazioni illustrative a corredo dei decreti-legge, si raccomanda una particolare cura nella redazione della motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti, di cui all'art. 77 della Costituzione, della «straordinaria necessita' e urgenza», in linea anche con la piu' recente Giurisprudenza Costituzionale (sent. n. 171/2007; n. 128/2008).

Nelle relazioni illustrative a corredo dei decreti legislativi si ravvisa l'esigenza di una particolare attenzione nell'illustrare la puntuale attuazione, nei contenuti e nella tempistica, dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega.

2.2.2 La relazione tecnica.

Principali riferimenti:

art. 81 della Costituzione;

art. 11-ter, legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni;

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, recante: «Regolamento interno del Consiglio dei Ministri», art. 3, comma 1.

La relazione tecnica deve accompagnare tutti i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti d'iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie e va predisposta a

norma dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, come evidenziato nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, recante la guida alla redazione dei testi normativi. La relazione tecnica, inoltre, può essere richiesta dalle Commissioni parlamentari su qualsiasi proposta di legge o emendamento. Per quanto riguarda gli schemi di regolamento, l'obbligo di predisporre la relazione tecnica è spesso previsto da specifiche disposizioni di legge. La predetta relazione è, comunque, necessaria in ordine a regolamenti che attuino ricadute finanziarie previste dalla legge.

Nell'ambito della relazione, oltre alla quantificazione delle entrate e degli oneri derivanti da ciascuna disposizione, devono essere indicati i mezzi di copertura finanziaria secondo le modalità specificamente indicate nel citato art. 11-ter.

Nella relazione sono riportati i dati e i metodi utilizzati dalle amministrazioni per la quantificazione degli oneri, le relative fonti e ogni altro elemento utile per consentire le necessarie verifiche tecniche in sede parlamentare.

L'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, stabilisce che le relazioni tecniche predisposte dal Dicastero competente siano verificate dal Ministero dell'economia e delle finanze; in particolare, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, accertata la corretta quantificazione degli oneri recati dal provvedimento e l'idoneità della relativa copertura finanziaria, appone un «visto di conformità».

2.2.3 La relazione tecnico-normativa.

Principali riferimenti:

direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, «Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa» (Gazzetta Ufficiale n. 219, del 18 settembre 2008).

L'Analisi tecnico-normativa (ATN) è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali.

La relazione tecnico-normativa è mirata a verificare l'incidenza della normativa che si intende introdurre sull'ordinamento giuridico vigente, nonché a verificare la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi.

La disciplina della relazione tecnico-normativa, contenuta nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, «Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione» (e nel relativo Allegato A), è stata recentemente rivisitata dalla nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, recante «Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 219, del 18 settembre 2008, al fine di potenziarne l'efficacia e di adattarla al quadro ordinamentale vigente.

La nuova griglia metodologica contiene 23 indicatori, invece dei 13 precedenti, divisi in tre parti: I. Contesto nazionale; II. Contesto internazionale; III. Qualità sistematica e redazionale. L'aumento degli indicatori è stato curato con un approccio strettamente funzionale al miglioramento della regolazione e ai tempi serrati richiesti dall'iter dei provvedimenti.

Nella nuova scheda ATN viene attribuito maggiore spazio agli aspetti comunitari e internazionali rilevanti, con il chiaro obiettivo di assicurare la piena compatibilità delle nuove norme con l'ordinamento comunitario e migliorare la posizione italiana nel quadro delle procedure d'infrazione e delle sentenze di condanna anche in materia di diritti dell'uomo.

La nuova direttiva promuove e incoraggia, in fase di redazione della scheda ATN e successivamente alla prima compilazione, la collaborazione tra gli uffici legislativi di Ministeri e

Dipartimenti. La scheda che accompagna il provvedimento contiene sistematicamente l'indicazione di un referente dell'amministrazione proponente, precisamente individuato e contattabile nell'ambito dell'iter del provvedimento.

Si rammenta che la Direttiva affida al DAGL il compito di segnalare le schede ATN inadeguate alla loro funzione, prevedendo tra l'altro che la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludono l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

2.2.4 La relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione.

Principali riferimenti normativi:

legge 28 novembre 2005, n. 246 «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», art. 14, commi 1-11;

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Com'è noto, l'AIR è un insieme di attività che le amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare ex ante l'opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 14 (commi da 1 a 11), della legge n. 246/2005, ha modificato in modo rilevante il quadro normativo in materia di AIR, chiudendo la fase sperimentale (introdotta dall'art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50), e stabilendo un'applicazione generalizzata dell'AIR - salvo i casi di esclusione ed esenzione - a tutti gli schemi di atti normativi del Governo.

In particolare, l'art. 14 prevede, tra l'altro, i seguenti adempimenti:

a) l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo e' sottoposta all'AIR, salvo i previsti casi di esclusione e di esenzione;

b) le Amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie;

c) l'Amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al DAGL i risultati dell'AIR;

d) il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR e su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR;

f) le Amministrazioni, entro il 30 marzo di ogni anno, inviano al DAGL i dati necessari alla predisposizione della relazione annuale in materia di AIR.

L'art. 14 della legge n. 246/2005 rinvia, infine, la disciplina di dettaglio dell'AIR a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e a direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il regolamento che reca la disciplina attuativa dell'AIR prevede che gli atti normativi, da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri, salvo i casi di esclusione e di esenzione previsti, non sono iscritti all'ordine del giorno se non sono corredati da un'adeguata relazione AIR.

In fase di prima applicazione, la relazione AIR dovrà essere redatta in base all'apposito «Modello di relazione AIR» annesso come allegato al regolamento.

La redazione della relazione AIR è preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati

destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione.

Il DAGL verificherà l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR e potrà richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti.

L'AIR è esclusa per i seguenti atti normativi: disegni di legge costituzionale; atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dall'AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza (es. decreti legge), nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti (es. legge finanziaria). Tale esenzione, come già segnalato, va indicata nella relazione illustrativa con le relative ragioni giustificative.

Tenuto conto di quanto sopra esposto si raccomanda alle amministrazioni di:

riconsiderare l'individuazione degli uffici AIR e VIR, tenendo conto della necessità di valorizzare professionalità specifiche, possibilmente già esistenti all'interno dell'Amministrazione;

porre una particolare cura nella redazione della relazione AIR, da predisporre seguendo il modello annesso al regolamento di nuova emanazione;

programmare l'attività normativa di rispettiva competenza in modo da disporre di spazi temporali adeguati per potere effettuare l'AIR svolgendo altresì le necessarie procedure di consultazione delle categorie interessate dall'intervento di regolazione;

tenere conto già in fase di predisposizione della scheda AIR (con particolare riferimento agli indicatori relativi agli obiettivi e ai risultati attesi) della futura necessità di effettuare, nei casi prescritti, la VIR.

2.2.5 Relazione sulla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

Principali riferimenti normativi:

legge 28 novembre 2005, n. 246 «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005» (Gazzetta Ufficiale n. 280, del 1° dicembre 2005), art. 14, commi 4-9.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art.14, comma 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, con riferimento all'attività normativa del Governo, e consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR si fonda, quindi, sulla verifica a posteriori dei dati e delle previsioni contenute nelle relazioni a corredo degli atti normativi, allo scopo di verificare l'effettivo impatto sull'ordinamento e sui destinatari degli atti normativi approvati. I risultati di tale verifica sono riportati nell'apposita relazione VIR che è predisposta dalla stessa amministrazione che ha curato la relazione AIR e si pone, quindi, in stretta relazione logica e funzionale con le altre relazioni descritte.

La disciplina attuativa della VIR è in corso di adozione con un apposito regolamento che ne disciplina i casi di effettuazione, i contenuti e le modalità procedurali con l'obiettivo di rendere pienamente operative le prescrizioni dell'art. 14 della legge n. 246/2005, sia con riguardo alla puntuale applicazione della VIR, che con riferimento alle prerogative della Presidenza del Consiglio stabilite dal comma 8, a norma del quale «il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR».

2.3 Concerti ed intese.

L'acquisizione dei concerti e delle intese costituisce una delle

fasi piu' delicate dell'istruttoria normativa. Pertanto, fermi restando gli adempimenti dell'amministrazione proponente sopra indicati, il DAGL ove se ne ravvisi l'esigenza, provvede a convocare, su richiesta dell'amministrazione proponente o concertante o di propria iniziativa, riunioni di coordinamento al fine di acquisire concerti ed intese o di effettuare ulteriori verifiche sugli schemi normativi.

A tale riguardo, si rammenta che e' necessario acquisire il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze nonche' quello del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nel caso di provvedimenti contenenti disposizioni relative all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche.

Si rappresenta comunque l'esigenza che i concerti, le intese, i dissensi e le proposte di modifica dei provvedimenti siano formulati con sollecitudine ed inviati formalmente dalle amministrazioni, anche per via telematica.

3. La fase di acquisizione dei pareri.

La diversa tipologia di interventi normativi comporta, ai fini della loro adozione, iter differenziati che possono prevedere l'acquisizione di pareri di organi consultivi e organismi vari di settore.

3.1 Pareri del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, di Autorita' indipendenti, di enti ed organismi vari di settore.

L'amministrazione proponente provvede alla trasmissione degli schemi di atto normativo al Consiglio di Stato, alle Autorita' indipendenti, alle organizzazioni sindacali nonche' ad ogni altro eventuale organo o soggetto a competenza settoriale, per l'acquisizione dei relativi pareri.

E' a cura dell'Amministrazione proponente anche la richiesta alla Corte dei conti del parere da rendersi ai sensi dell'art. 88, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nel caso di provvedimenti che rechino modifiche alle norme di contabilita' generale dello Stato.

La medesima amministrazione provvede, altresì, all'acquisizione dei pareri di singole Regioni ove previsto o ritenuto necessario in considerazione degli interessi coinvolti.

Si evidenzia che i pareri delle Autorita', di enti, organizzazioni sindacali e di categoria, devono essere acquisiti prima dell'esame preliminare del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri e comunque, in ogni caso, prima di acquisire, ove previsto, il parere del Consiglio di Stato.

In via generale, la trasmissione dei provvedimenti normativi al Consiglio di Stato e' preceduta dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri. Qualora si tratti di provvedimenti normativi di rango secondario, previa verifica della tipologia del regolamento nonche' dell'ambito e della complessita' dell'intervento, l'amministrazione proponente, d'intesa con il DAGL, puo' valutare di prescindere da tale preliminare deliberazione, ritenendosi sufficiente l'acquisizione del concerto formale delle amministrazioni interessate.

Tale procedura semplificata non e' adottata nei casi in cui, sui medesimi provvedimenti, sia necessaria anche l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari.

Si rammenta che, nel caso in cui il Governo richieda al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 14, del regio decreto n. 1054, del 1924, la redazione di testi normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri, il requisito del parere dello stesso Consesso e' gia' in se' soddisfatto.

3.2 Conferenze Stato-regioni, Stato-citta' e unificata.

La richiesta dei pareri della Conferenza Stato-regioni, Stato-citta' e unificata e' effettuata a cura del DAGL che, al contempo, certifica la conformita' del testo trasmesso con quello approvato e da' atto della posizione del Governo, nel suo complesso,

sul provvedimento. Per i regolamenti ministeriali, la trasmissione alle Conferenze avviene, di norma, a cura dell'amministrazione proponente.

Si rammenta che per i decreti-legge e, comunque, nei casi in cui, per ragioni di urgenza, il Presidente del Consiglio dichiara di non poter procedere a consultazione preventiva, le Conferenze sono consultate successivamente ed il Governo tiene conto dei pareri in sede di esame parlamentare dei provvedimenti.

E' appena il caso di osservare che qualora la normativa vigente preveda intese nelle Conferenze, il testo definitivo del provvedimento non puo' non essere conforme all'intesa raggiunta.

A tale riguardo, si ricorda che per le intese da acquisirsi ai sensi dell'art. 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa medesima entro 30 giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui il provvedimento e' posto all'ordine del giorno, la questione e' rimessa al Consiglio dei Ministri che decide con deliberazione motivata. Tale procedura sostitutiva e' espressamente esclusa nel caso di intese da acquisirsi ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In via generale, la trasmissione dei provvedimenti normativi alle Conferenze e' preceduta dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Per provvedimenti normativi di rango secondario, analogamente a quanto evidenziato per il Consiglio di Stato, l'amministrazione proponente, d'intesa con il DAGL, puo' valutare, previa verifica della tipologia del regolamento nonche' dell'ambito e della complessita' dell'intervento, di prescindere da tale preliminare deliberazione, ritenendosi sufficiente l'acquisizione del concerto formale delle amministrazioni interessate.

3.3 Commissioni parlamentari.

La fase di acquisizione del parere parlamentare sugli atti normativi del Governo e' un adempimento cui provvede il DAGL, per il tramite del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. In tale fase, il DAGL certifica la conformita' del testo trasmesso con quello approvato in sede di Consiglio dei Ministri, assicurando, altresì, che i testi siano corredati da tutti i prescritti pareri, condizione imprescindibile, secondo la prassi, per l'assegnazione alle Commissioni competenti.

3.4 Sequenza dei pareri.

Secondo un orientamento costante, piu' volte espresso dal Consiglio di Stato, il parere di tale Consesso, in virtu' del ruolo neutrale e di garanzia svolto nell'esercizio della funzione consultiva, e' reso dopo l'acquisizione di tutti gli altri pareri, prima dell'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri. Unica eccezione a tale regola e' costituita dai pareri delle Commissioni parlamentari che, laddove previsti, vengono resi al termine del processo di definizione degli atti normativi, in considerazione della differente natura di detti pareri.

In ossequio alla richiesta piu' volte formulata dai Presidenti delle Camere, la trasmissione dei provvedimenti normativi alle Commissioni parlamentari viene, pertanto, effettuata solo dopo l'acquisizione di tutti gli altri pareri e la Presidenza del Consiglio non procede all'invio qualora gli schemi non siano corredati da tutti i necessari pareri.

Si segnala che solo in casi eccezionali, nei quali sia necessario assicurare comunque il rispetto della scadenza del termine per l'esercizio di una delega legislativa, si puo' procedere all'inoltro dello schema, facendo riserva di trasmettere i pareri non appena acquisiti. Anche in questo caso le Commissioni parlamentari si esprimono solo dopo la trasmissione degli altri pareri richiesti.

Si ricorda, infine, che tutti i pareri formalmente acquisiti devono essere espressamente indicati nelle premesse del provvedimento, nelle quali, nei casi di maggiore rilevanza e per pareri obbligatori,

andranno anche indicati i motivi del mancato adeguamento del testo ad osservazioni formulate dagli organi consultivi.

4. Comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri dei regolamenti ministeriali.

I regolamenti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, così come previsto dalla norma citata, devono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della loro emanazione. Secondo la prassi instaurata, detti regolamenti, sono comunicati al DAGL a cura dell'ufficio legislativo del Ministero competente, unitamente a tutti gli atti presupposti o connessi indicati nei paragrafi precedenti. Il DAGL, previa verifica, provvede a comunicare l'eventuale nulla osta per l'emanazione del regolamento. Di tale comunicazione va fatta menzione nelle premesse del regolamento stesso.

5. Diramazione.

La diramazione dei testi - indispensabile adempimento preliminare all'iscrizione all'ordine del giorno del Pre-Consiglio e del Consiglio dei Ministri - appartiene all'esclusiva competenza della Presidenza del Consiglio, che procederà alla diramazione solo qualora siano soddisfatti tutti i necessari presupposti secondo le modalità indicate.

La diramazione dei testi avviene, di norma, in via informatica, tramite la casella ufficiale di posta elettronica del DAGL, collegata con le analoghe caselle ufficiali corrispondenti agli uffici di Gabinetto ed agli uffici legislativi dei vari Ministeri. La diramazione su supporto cartaceo verrà effettuata esclusivamente per la trasmissione di eventuale documentazione allegata agli schemi, non disponibile in formato elettronico. Si dispone, pertanto, che i testi siano trasmessi al DAGL in via informatica, al fine di consentire una maggiore celerità nella diramazione degli stessi nonché per lo svolgimento degli adempimenti successivi alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

6. Riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

La riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, rappresenta la sede propria nella quale, previa diramazione, sono esaminati collegialmente i provvedimenti ai fini della loro completa definizione e della conseguente iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri. La riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri rappresenta, quindi, il momento conclusivo dell'istruttoria normativa e, al contempo, la sede di verifica della completezza dell'istruttoria medesima.

L'iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri resta subordinata, in maniera assoluta, alla previa diramazione del provvedimento e, di conseguenza, alla sua compiuta istruttoria normativa a cura dei competenti servizi del DAGL.

I provvedimenti, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, sono sottoposti all'esame della riunione preparatoria tenuta almeno due giorni prima della riunione del Consiglio, già verificati sotto il profilo della loro completezza formale nonché della conformità dell'intervento alla Costituzione, della compatibilità con l'ordinamento comunitario e con le competenze delle regioni e delle autonomie locali, con gli interventi di semplificazione e delegificazione sulla materia oggetto dell'intervento medesimo, nonché dell'adeguata copertura finanziaria ed amministrativa e della coerenza con il programma di governo.

E appena il caso di osservare che, a norma del comma 2, del medesimo art.4, nessun atto può essere inserito nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, senza essere stato, previamente, esaminato nella riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, salvo, ovviamente, questioni per le quali il Presidente ravvisi l'indifferibilità della trattazione, come previsto dall'art. 5,

comma 3, e dall'art. 6, del citato decreto.

Al termine della riunione preparatoria si stabilisce l'elenco dei provvedimenti che possono essere iscritti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

Qualora nel corso della predetta riunione rimangano alcune questioni da definirsi in sede tecnica, puo' stabilirsi di convocare un'apposita riunione alla quale partecipano le Amministrazioni interessate alle specifiche questioni.

Gli schemi degli atti normativi, iscritti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, che comportino conseguenze finanziarie e le relative relazioni tecniche e' necessario che siano verificati dal Ministro dell'economia e delle finanze a norma dell'art.11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 478, prima dell'esame del predetto Consiglio, secondo quanto disposto dall'art, 3, comma 1, del regolamento interno del Consiglio. Qualora i provvedimenti siano approvati dal Consiglio dei Ministri con modifiche, la Presidenza provvedera' a trasmettere al Ministero dell'economia i nuovi testi per le ulteriori verifiche tecniche.

7. Emendamenti.

Le proposte di emendamento del Governo a progetti di legge all'esame del Parlamento sono redatte dalle amministrazioni competenti secondo le regole e raccomandazioni sulla redazione dei testi normativi, di cui alle circolari del 20 aprile e del 5 maggio 2001, e sono accompagnate dalle relazioni previste a corredo degli atti normativi al fine di consentire una compiuta valutazione del contenuto e dell'impatto dell'intervento proposto sull'ordinamento giuridico vigente.

Tali proposte sono trasmesse al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e al DAGL, al fine di assicurare un'efficace azione di coordinamento e di realizzare un'adeguata istruttoria che tenga conto delle diverse valutazioni dei Ministeri di volta in volta interessati.

Con successiva direttiva saranno definite le procedure relative all'autorizzazione ed alla presentazione alle Camere degli emendamenti del Governo.

Roma, 26 febbraio 2009

Il Presidente: Berlusconi

Registrato alla Corte dei conti il 20 marzo 2009
Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri,
registro n. 3, foglio n. 86