

## DIRETTIVA 26.02.2009 (A. Ghiribelli)

### Presidente del Consiglio dei Ministri **Direttiva 26 febbraio 2009** *Istruttoria degli atti normativi del Governo (G.U. n. 82 del 8-4-2009)*

<b>Tipologia dell'atto</b>	Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri
<b>Natura</b>	Direttiva – atto amministrativo monocratico
<b>Data di emanazione</b>	26 febbraio 2009
<b>Autorità emanante</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri
<b>Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale</b>	G.U. n. 82 del 8-4-2009
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	La direttiva è rivolta alle strutture governative (dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri) che elaborano proposte di atti normativi ed emendamenti. La disciplina contenuta nella direttiva si applica a tutti gli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa.
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 95 Costituzione.</li> <li>• Legge 23 agosto 1988 n. 400 “Disciplina dell’attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, in particolare art. 17, comma 3 (regolamenti del Governo).</li> <li>• Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 “Riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.</li> <li>• Legge 5 agosto 1978, n. 468 “Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio” e successive modificazioni, in particolare l’art. 11-ter;</li> <li>• Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 aprile 2001 n. 1.1..26/10888/9.92 sulla redazione dei testi normativi.</li> <li>• Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001 n. 1/1.1.26/10888/9.92 “Guida alla redazione dei testi normativi”</li> <li>• D.P.C.M. 23 luglio 2002 in materia di ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.</li> <li>• D.P.C.M. 10 novembre 1993 “Regolamento interno del Consiglio dei Ministri”.</li> <li>• Legge 28 novembre 2005, n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”, in particolare art. 14.</li> <li>• Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 “Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa”.</li> </ul>

## Presupposti, finalità e contenuto della direttiva

La direttiva conferma, in linea con i precedenti in materia, l'importanza della qualità della regolazione come obiettivo prioritario che il Governo persegue attraverso *“una adeguata programmazione delle iniziative normative, una approfondita analisi di impatto degli interventi, una completa istruttoria e un efficace coordinamento delle amministrazioni coinvolte”*. Nello specifico essa disciplina l'istruttoria degli atti normativi del Governo in modo da avere un procedimento tipizzato che in assenza della direttiva era sostanzialmente rimesso alla prassi governativa. Unica fonte di regolamentazione precedente è il regolamento interno del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M. 10 novembre 1993 *“Regolamento interno del Consiglio dei Ministri”*) dove si prevede che il Ministro che intenda proporre l'iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri ne faccia richiesta al Presidente del Consiglio allegando lo schema relativo corredato dalla documentazione necessaria (la relazione tecnica, la relazione tecnico-normativa, la relazione contenente l'analisi di impatto della regolamentazione).

La direttiva si articola in sette partizioni che disciplinano: 1) la programmazione dell'attività normativa del Governo; 2) l'istruttoria degli atti normativi; 3) la fase di acquisizione dei pareri; 4) la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri dei regolamenti ministeriali; 5) la diramazione; 6) la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri; 7) la fase emendativa.

In primo luogo viene messa in evidenza l'esigenza di programmare gli interventi normativi governativi tenendo conto delle dichiarazioni programmatiche del Governo. Il ruolo di coordinamento nella programmazione viene svolto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) al quale le amministrazioni trasmettono trimestralmente una scheda analitica nella quale indicano i provvedimenti normativi di prossima definizione. Il DAGL elabora una *“Agenda dei provvedimenti normativi”*.

La seconda parte della direttiva, contenente la descrizione dell'istruttoria degli atti normativi governativi, costituisce indubbiamente la partizione più importante della direttiva. Essa stabilisce che l'amministrazione proponente deve corredare gli schemi di provvedimento della relazione tecnica, della relazione tecnico-normativa (ATN) nonché dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), acquisire intese e concerti che si rendano necessari prima della trasmissione al DAGL, acquisire pareri tecnico-giuridici necessari prima della trasmissione al DAGL nonché trasmettere al DAGL gli schemi dei provvedimenti, completi degli adempimenti sopra elencati, con congruo anticipo al fine di consentire al DAGL di svolgere il coordinamento prima della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (c.d. Preconsiglio). La mancanza dei suddetti adempimenti costituisce un ostacolo all'iscrizione del provvedimento all'o.d.g. della riunione preparatoria.

Per quanto attiene agli aspetti di drafting formale, la direttiva raccomanda ai Ministeri una particolare attenzione nei confronti delle disposizioni della [Circolare della Presidenza del Consiglio 20 aprile 2001](#) e della [Guida alla redazione dei testi normativi del 2 maggio 2001](#) al fine di non compromettere la comprensibilità e la chiarezza dei testi. Il coordinamento formale dei testi è effettuato dal DAGL. Strumenti fondamentali sono la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria, la relazione sull'analisi tecnico-normativa nonché la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione. A tal proposito la direttiva fa riferimento alle nuove disposizioni in materia di ATN ([direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008](#)) e AIR ([decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 settembre 2009, n. 170](#)).

Per quanto riguarda la relazione illustrativa la direttiva fa essenzialmente riferimento al D.P.C.M. 10 novembre 1993 e alla Circolare DAGL 15 ottobre 2001 dove si stabilisce che gli schemi di atti normativi del Governo ed i regolamenti – ministeriali ed interministeriali – devono

essere accompagnati dalla relazione illustrativa che indichi i principi ispiratori dell'iniziativa ed il contenuto del provvedimento con particolare riferimento alle motivazioni del provvedimento, le finalità, i possibili effetti anche con riferimento alle esigenze del provvedimento stesso e al contesto economico-sociale sul quale interviene, il contenuto generale dell'atto ed il contenuto dei singoli articoli. La relazione illustrativa deve, altresì porre particolare attenzione al coordinamento della normativa che introduce con la normativa già esistente dando atto altresì della coerenza del provvedimento con la politica generale del Governo. Essa illustra i passi salienti dell'iter con particolare attenzione all'acquisizione di pareri del cui accoglimento o meno occorre dar conto, facendo emergere come in conseguenza dell'accoglimento di un parere muta il provvedimento rispetto a quello originariamente presentato. Laddove il provvedimento non sia accompagnato dalla relazione tecnico-finanziaria in quanto non comportante impegno di spesa o diminuzione di entrata occorre darne conto nella relazione illustrativa. Nel caso in cui il provvedimento non sia sottoposto ad AIR la relazione illustrativa deve far riferimento alla disposizione che esonera dalla sottoposizione ad AIR nonché contenere una sintetica illustrazione delle necessità e degli effetti previsti dall'intervento normativo sui cittadini e sulle imprese.

La direttiva pone particolare attenzione agli atti normativi governativi, decreti-legge e decreti legislativi. Rispetto ai decreti-legge precisa che nella relazione illustrativa si ponga particolare attenzione alla redazione della motivazione per quanto attiene al rispetto dei requisiti di necessità ed urgenza, anche in conseguenza delle pronunce della Corte costituzionale [n. 171/2007](#) e [n. 128/2008](#). Per quanto attiene ai decreti legislativi stabilisce che particolare attenzione sia posta ai contenuti e alla tempistica nonché ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega.

Nella descrizione della relazione tecnica la direttiva assume come riferimenti normativi l'art. 81 della Costituzione, [l'art. 11-ter della L. 5 agosto 1978, n. 468](#) ed il DPCM 10 novembre 1993. La relazione, oltre alla quantificazione delle entrate e degli oneri, devono essere indicati i mezzi di copertura finanziaria nonché i dati ed i metodi utilizzati dalle amministrazioni per la quantificazione degli oneri e le fonti di finanziamento (tale previsione mira soprattutto ad una rapida verifica in sede parlamentare da parte delle Commissioni). Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifica la corretta quantificazione degli oneri indicati e l'idoneità della copertura, apponendo il visto di conformità.

Per quanto riguarda la relazione tecnico-normativa, la direttiva richiama il contenuto della [direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008](#) al cui commento si rinvia. Lo stesso per quanto riguarda l'analisi di impatto della regolamentazione dove si riportano sostanzialmente le disposizioni del [D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170](#).

La direttiva si sofferma poi a considerare l'importanza della valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) definita per la prima volta a livello normativo dalla legge [28 novembre 2005, n. 246](#) ma, al momento, non disciplinata nel dettaglio con apposito atto governativo (che risulta in corso di adozione). Si limita, tuttavia, a richiamare la previsione normativa e la definizione della VIR come valutazione ex post dei dati e delle previsioni contenute nelle relazioni a corredo degli atti normativi.

Infine, per quanto attiene all'acquisizione di pareri e intese la direttiva ricorda l'importanza della loro acquisizione e stabilisce che laddove l'amministrazione proponente non vi abbia provveduto provveda in tal senso il DAGL. Peraltro, sono necessari i pareri del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nel caso di provvedimenti relativi all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche.

Per quanto attiene l'acquisizione dei pareri la direttiva prevede:

a) Pareri del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, di autorità indipendenti, di enti ed organismi vari di settore: la richiesta di parere compete, in questi casi, è a carico

dell'amministrazione proponente. La trasmissione al Consiglio di Stato è generalmente preceduta da una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

b) Conferenza Stato-regioni, Stato-città e unificata: la richiesta di pareri è effettuata dal DAGL che, contemporaneamente, certifica la conformità del testo trasmesso con quello approvato e dà atto della posizione del Governo nel suo complesso. I regolamenti ministeriali sono invece trasmessi dall'amministrazione proponente. Nel caso di decreti-legge o procedure di urgenza la trasmissione avviene in via successiva. La trasmissione alle Conferenze è generalmente preceduta da una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

c) Commissioni parlamentari: è il DAGL, per conto del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, a provvedere. Il DAGL certifica la conformità del testo trasmesso con quello adottato dal Consiglio dei Ministri; assicura che tutti i pareri prescritti siano acquisiti.

Nell'espressione dei pareri le Commissioni parlamentari sono gli ultimi organi ad esprimersi e la Presidenza del Consiglio non provvede all'invio finché non siano acquisiti tutti gli altri pareri. Immediatamente prima delle Commissioni, laddove previsto, si esprime il Consiglio di Stato. Di tutti i pareri formalmente acquisiti deve essere data menzione nelle premesse del provvedimento.

I regolamenti ministeriali adottati sono comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri: in particolare, secondo la prassi, essi sono comunicati al DAGL dall'Ufficio legislativo del Ministero competente. Il DAGL dopo aver provveduto alle verifiche comunica il nulla osta all'emanazione del regolamento.

La diramazione costituisce un indispensabile adempimento preliminare all'iscrizione all'o.d.g. del Pre-Consiglio e del Consiglio dei Ministri. Essa compete alla Presidenza del Consiglio che provvede a diramare solo ove siano soddisfatti tutti i presupposti sopra descritti. La diramazione dei testi avviene a mezzo posta elettronica. La riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (c.d. Pre-Consiglio rappresenta la sede nella quale vengono esaminati i provvedimenti ai fini della completa definizione ed iscrizione all'o.d.g. del Consiglio dei Ministri. Il Pre-Consiglio rappresenta, dunque, la conclusione dell'istruttoria normativa e la fase di controllo dell'istruttoria stessa. E' il DAGL, attraverso la diramazione, a decidere quali provvedimenti sono iscritti al Pre-Consiglio, verificando preliminarmente che l'istruttoria sia svolta conformemente alla direttiva. Gli schemi di atti normativi comportanti conseguenze finanziarie sono verificati dal Ministro dell'economia e delle finanze prima di essere affrontati nella riunione preparatoria.

Per quanto riguarda gli emendamenti governativi la direttiva prevede che le proposte emendative siano redatte secondo le regole e raccomandazioni contenute nella [circolare del 20 aprile 2001](#) e nella [Guida del 2 maggio 2001](#). Le proposte emendative sono trasmesse al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e al DAGL al fine di assicurare un'azione efficace di coordinamento e realizzare una adeguata istruttoria che tenga conto delle diverse valutazioni svolte dai Ministeri interessati.

Così come era già avvenuto con i precedenti provvedimenti di specifica disciplina dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione, con questa disciplina il Governo ha inteso riportare il tema centrale della tecnica di redazione degli atti normativi in primo piano valorizzando, anzitutto, il ruolo del DAGL. D'altra parte, questo atto si inserisce come atto di profonda innovazione della disciplina in quanto costituisce il primo passo verso la codificazione di una procedura che fino a questo momento era rimessa alla prassi. La direttiva governativa, pur non avendo particolare rilievo dal punto di vista della gerarchia delle fonti, è comunque un atto che mira a conferire ufficialità alle procedure regolate e a porre la fase governativa della redazione dell'atto alla stessa stregua della fase parlamentare, regolamentata dai Regolamenti delle due Camere.

D'altra parte, questa disciplina non fa altro che potenziare il ruolo del DAGL che viene a costituire, da un lato, il primo punto di riferimento per gli uffici legislativi ministeriali e, quindi, ad

acquisire la veste di ufficio di coordinamento dal punto di vista governativo per la produzione normativa e, dall'altro, assume sempre più una funzione di diretta collaborazione, di *staff*, rispetto al Presidente del Consiglio nel supporto all'azione di direzione e coordinamento della politica normativa del Governo.

Il Governo ha assunto un ruolo centrale nel processo di produzione normativa e, in conseguenza di questo aspetto e dell'aumento della normativa di fonte governativa, il momento del coordinamento interministeriale ha assunto un rilievo crescente nel nuovo assetto: la direttiva in commento valorizza un momento fondamentale, la riunione del Pre-Consiglio, che avviene a pochi giorni di distanza dal relativo Consiglio dei Ministri e la cui seduta non è pubblica. La disciplina procedurale del Pre-Consiglio prima dell'emanazione della direttiva in commento era sostanzialmente rimessa alla prassi: indubbiamente la direttiva ha contribuito a codificare una procedura fondamentale per la definizione del contenuto formale dell'atto ma anche e soprattutto per la "negoiazione" tra le componenti politiche. E' infatti in sede di Preconsiglio – sede necessaria dalla quale non si può prescindere – che vengono poste in discussione le diverse proposte dei Ministri ed è necessariamente in questa sede che si cerca il consenso necessario per affrontare la discussione in Consiglio dei Ministri.