

SEZIONE QUARTA

Il Governo e l'Amministrazione

L'attività normativa del Governo ed il problema della qualità della regolazione

Parte I - L'evoluzione dell'attività normativa del Governo (di G. Lombardi)

Premessa

L'inarrestabile e progressiva espansione dell'attività normativa dell'esecutivo, intesa nel senso più ampio e quindi comprensiva dell'attività sia primaria che secondaria, è di certo uno dei dati che ha caratterizzato maggiormente la politica della normazione in Italia negli ultimi trent'anni.

Sebbene questa non sia la sede per esaminare dettagliatamente le ragioni del fenomeno, è tuttavia opportuno ripercorrere brevemente le principali fasi storiche che hanno scandito la modifica del sistema normativo e determinato contestualmente la cosiddetta "frammentazione dei centri di produzione normativa".

Tale analisi, se da un lato è utile per comprendere l'assetto politico istituzionale che si è venuto a creare tra Parlamento e Governo degli ultimi anni, dall'altro è certamente indispensabile per comprendere l'evoluzione che ha avuto negli ultimi anni il problema della qualità della regolazione.

E' infatti evidente che i procedimenti normativi che si sono intrecciati negli ultimi anni, relativi alla semplificazione, alla delegificazione e infine alla codificazione, hanno certamente avuto risultati positivi in tema di snellimento dei procedimenti, ma hanno in qualche modo lasciato alcune ombre sul piano della qualità legislativa, oltre a lasciare campo ad alcune problematiche non banali in tema di fonti del diritto.

Il fenomeno della delegificazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Negli ultimi anni si è assistito, secondo autorevole dottrina¹, a un "travolgente processo di trasformazione delle fonti", il cui *incipit* può essere facilmente individuato nell'approvazione della legge 23 agosto 1988 n. 400, volta a razionalizzare il potere normativo del Governo.

Il disegno complessivo sotteso alla disciplina introdotta con la legge n. 400 del 1988 risultava *prima facie* evidente: limitare gli abusi della decretazione d'urgenza e incoraggiare al tempo stesso un ricorso più ampio agli strumenti di normazione ordinaria del Governo, sia di rango primario (decreti legislativi) sia di rango secondario (regolamenti)².

Tra questi strumenti, quello apparso più idoneo ad "alleggerire" il lavoro parlamentare è stato quello introdotto con i regolamenti di delegificazione, disciplinati all'art. 17 comma 2 della legge medesima, il cui meccanismo - come noto - si basa sostanzialmente sulla combinazione di una legge di autorizzazione e di un regolamento governativo, autorizzato dalla norma primaria a disciplinare d'ora in avanti la materia con la contestuale sostituzione della fonte secondaria alla preesistente disciplina legislativa³.

¹ Sul punto in particolare si veda U. DE SIERVO, *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 1999.

² Sul punto si veda la precisa ricostruzione di NICOLA LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino. L'A afferma che "nell'intento del legislatore del 1988, ciò avrebbe dovuto comportare anche un significativo mutamento dei contenuti della legislazione parlamentare. Questa, in virtù del contestuale operare di un più intenso e qualificato ricorso all'istituto della delega legislativa e della delegificazione così come prefigurata dall'art. 17 comma 2 della legge 400 del 1988, è stata in sostanza invitata a liberarsi dalle prescrizioni di dettaglio che la hanno occupata per larga parte dell'esperienza repubblicana" (basti pensare alla cosiddette "leggine")."

In realtà, è bene precisare, che sebbene introdotto nel 1988, lo strumento della delegificazione è rimasto per anni inutilizzato, salvo qualche rara eccezione.

Come messo in evidenza dalla miglior dottrina⁴, lo strumento normativo in parola è stato “rivitalizzato” solo a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 573 del 1993 che di fatto, oltre ad aver costituito il punto di svolta nel sistema della semplificazione amministrativa, ha formalizzato il connubio tra delegificazione e riforme della Pubblica Amministrazione.

In effetti, il decisivo passo verso la saldatura fra semplificazione e delegificazione è avvenuto con l’entrata in vigore dell’art. 20 della prima “legge Bassanini” (legge n. 59 del 1997), ove, per la prima volta, è stato istituito l’obbligo per il Governo di presentare ogni anno al Parlamento un “disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome, indicando i criteri per l’esercizio di potestà regolamentare nonché i procedimenti oggetto della disciplina.”⁵

L’intentio legis sottesa alla disposizione citata era chiaramente orientata a conferire un evidente rilievo primario all’intervento del Governo nei procedimenti amministrativi.

Ciò posto, varrebbe da chiedersi quale sia la ragione di un tale fenomeno.

Per ragioni di economia si accennano in questa sede solo alcune considerazioni che meriterebbero in realtà una trattazione più ampia.

In primo luogo, più che la brevità del procedimento di formazione del regolamento rispetto alla legge, la scelta di affidare la semplificazione amministrativa allo strumento della delegificazione, trova una valida giustificazione nella stessa posizione strategica che riveste il Governo.

Esso infatti, costituendo il centro dell’esecutivo, è certamente l’organo più competente ad entrare nel merito di decisioni che presuppongono una “ravvicinata conoscenza della macchina amministrativa”⁶. Per eseguire la migliore semplificazione amministrativa è necessario che l’organo procedente abbia chiaro il quadro del funzionamento delle singole amministrazioni, centrali e periferiche, e in tale contesto è evidente che il Governo si presenta come il soggetto maggiormente idoneo per porsi al centro del processo decisionale delle riforme.

In secondo luogo, l’uso del regolamento nei settori delle grandi riforme amministrative, parrebbe poi giustificato dalla generale riserva di regolamento che dovrebbe essere ravvisata, ai sensi dell’art. 97 della costituzione, nei settori che concernono l’organizzazione e l’attività della pubblica amministrazione⁷.

³ Sul meccanismo della delegificazione cfr. in particolare G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazione (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, parte prima, pg. 130; G.M. DEMURO, *La delegificazione: modelli e casi*. Torino Giappichelli, 1995; V. COCUZZA, *La delegificazione. Modello legislativo, attuazione*, Napoli, Jovene, 1996; F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso, vol. I,

⁴ Si veda in particolare MARIA GRAZIA RODOMONTE, *La delegificazione e i rapporti tra Parlamento e Governo*, Nomos, 2003.

⁵ Entrambe le leggi Bassanini nn. 59 e 127 del 1997, contengono svariate previsioni di delegificazione che spaziano dall’autonomia delle istruzioni scolastiche ex art. 21 della legge n. 59 del 1997, fino alla delegificazione per l’ordinamento dello stato civile, ex art. 2 comma 12 della legge n. 127 del 1997.

⁶ Sul punto si rimanda alle considerazioni espresse da MARTA CARTABIA in *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella legge annuale di semplificazione*, Diritto Pubblico, 2000.

⁷ Quanto appena scritto, introduce peraltro un tema ulteriore, di particolare complessità, concernente la possibilità di affermare l’esistenza, nel nostro attuale ordinamento costituzionale, di una riserva di amministrazione, intesa come esistenza di settori materiali attribuiti alla competenza in senso proprio dell’amministrazione e corrispondentemente sottratta, in tutto o in parte, alla competenza della legge. In quest’ottica, l’articolo 97 Cost. opererebbe in una duplice direzione: infatti, in materia di organizzazione non vi è soltanto una riserva (relativa) a favore del legislatore (statale o regionale), ma vi anche una riserva di potere normativo in capo agli organi di vertice dell’amministrazione. La ratio della disposizione in esame dovrebbe dunque essere quella della ripartizione della funzione di organizzazione tra il legislatore (statale o regionale) e gli organi di vertice dell’amministrazione interessata. Sul punto si richiamano le considerazioni espresse da M. NIGRO in *Studi della funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1966.

Accanto ai vantaggi ampiamente riconosciuti al modello previsto dalla legge n. 400 del 1988 non manca chi in tale sistema, e soprattutto nelle successive sue deviazioni, ha ravvisato alcuni profili critici⁸.

Se è vero infatti che il ricorso alla delegificazione è progressivamente aumentato negli anni (si pensi solo ai 149 regolamenti delegati della XIII legislatura) è anche vero che tale aumento quantitativo è stato accompagnato da un progressivo abbandono del modello delineato dal legislatore nel 1988.

Si pensi ad esempio alla anomalia della delegificazione “*pro futuro*” disposta dall’art. 20 della prima legge Bassanini, n. 59 del 1997, ai sensi della quale è stata per la prima volta prevista la delegificazione della disciplina dei provvedimenti amministrativi attraverso una legge a cadenza annuale (appunto la legge di semplificazione).

O ancora si pensi alla peculiarità della cosiddetta “delegificazione in bianco”, caratterizzata per l’assenza, all’interno del testo legislativo di autorizzazione, di norme generali regolatrici della materia⁹, o al fenomeno sempre più frequente dell’abrogazione differita delle previgenti norme legislative, astrattamente riconducibile non tanto alla legge di autorizzazione, quanto al regolamento predisposto dal Governo¹⁰.

Tutti questi fenomeni, sintomo evidente della degenerazione dell’originario modello legislativo, hanno in realtà mostrato la tendenziale e progressiva rinuncia o incapacità del Parlamento di “guidare” a monte il fenomeno della dislocazione delle competenze normative del Governo e, ancor più in generale, il progressivo spostamento del baricentro dell’indirizzo politico a vantaggio dell’esecutivo¹¹.

In ogni caso, a prescindere dalla degenerazione del modello, la delegificazione ha provocato e provoca tutt’ora importanti riflessi sul piano dei caratteri qualitativi della normazione.

Innanzitutto, la delegificazione non comporta la riduzione del carico normativo, ma un mutamento del tipo di fonte, da quella primaria, più rigida, a quella secondaria, in linea teorica più flessibile. La flessibilità di cui si parla è ravvisabile soprattutto nelle successive modifiche che possono essere apportate al regolamento che, come noto, non richiedono il rispetto delle procedure - come ad esempio il parere delle commissioni parlamentari - richieste per la prima emanazione del regolamento.

Sul piano pratico della qualità della regolazione è innegabile che la delegificazione, sebbene comporti il vantaggio dell’abbassamento della fonte, si traduca tuttavia in una maggiore frammentazione dell’ordinamento e in un minor grado di conoscibilità della regolazione della materia. Lo sviluppo dell’istituto regolamentare, come sostenuto dalla miglior dottrina, comporta infatti il passaggio “da un sistema a *raggiera* che si sviluppa attorno al primato della legge, a un

⁸ Si rimanda alle considerazioni di U. DE SIERVO, Osservatorio sulle fonti, 1997, Giappichelli, Torino.

⁹ In particolare, si richiamano le riflessioni critiche di MARTA CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella legge annuale di semplificazione*, in Dir. Pubbl. 2000. Secondo l’Autrice, la difformità del modello predisposto dalla legge 400 risulta ancor più grave se la si confronta con le esigenze della riserva di legge ex art. 97 Cost: “*l’assenza di tale principio di normazione sostanziale nella legge di delegificazione rende assai problematico l’ampliamento della potestà regolamentare del Governo in un settore, quale è quello dei procedimenti amministrativi, interessato tutt’ora da riserva di legge*”.

¹⁰ Per tali riferimenti critici cfr G. DEMURO, *la delegificazione nel periodo più recente*, in U. De Siervo, Osservatorio sulle fonti, 2001, Giappichelli Torino.

¹¹ Per tali riferimenti critici, cfr soprattutto, MARIA GRAZIA RODOMONTE, *La delegificazione e i rapporti tra Parlamento e Governo*, op. cit. Secondo l’A. “*la fuga del modello della legge 400/88...ha rafforzato il baricentro dell’indirizzo politico a vantaggio dell’esecutivo, ma ha reso sempre più difficile il ruolo di controllo a valle da parte del giudice comune proprio per la vaghezza dei contenuti del parametro legislativo rispetto al quale il parametro dovrebbe realizzarsi. Il principio di legalità è risultato quindi inficiato da sia come principio che regola i rapporti tra Parlamento e Governo, rappresentando sempre meno il Parlamento la sede in cui si realizzano le scelte politiche fondamentali, sia come principio che vive anche al di fuori di quel rapporto e che consente il controllo esterno da parte della giurisdizione*”.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

sistema a *cascata* in cui il precetto normativo è progressivamente specificato e il completamento dell'ordine normativo è attuato con la combinazione di più livelli di fonte”¹².

Il passaggio ai testi unici.

Il completo affermarsi della delegificazione, e soprattutto il suo degenerare rispetto al modello delineato dal Legislatore, ha comportato effetti non sempre positivi sulla qualità e quantità delle norme.

Se infatti è certo che la fonte regolamentare è effettivamente più flessibile di quella legislativa, è anche vero che il meccanismo introdotto con l'art. 17 comma 2 della legge n. 400 del 1988 ha comportato la moltiplicazione del flusso normativo, comportando anche effetti moltiplicativi sul loro *stock*.¹³

Attraverso il meccanismo della delegificazione, infatti, una determinata disciplina legislativa, prima regolata dalla sola legge, viene successivamente regolata in due atti normativi caratterizzati da regimi giuridici diversi: accanto al regolamento governativo, l'oggetto della delegificazione continua a essere disciplinato indirettamente dalle norme regolatrici della materia, contenute nella legge delegificante.

L'affermarsi di tale modello regolatorio, particolarmente utile per la semplificazione amministrativa, ha però inevitabilmente comportato effetti negativi in relazione alla semplificazione normativa, alimentando una certa dose di disordine ed inquinamento legislativo.

In tale contesto, l'obiettivo primario del programma avviato dalla prima legge di semplificazione, legge n. 50 del 1999, è stato appunto quello di semplificare e riordinare la legislazione esistente mediante l'introduzione di un particolare strumento legislativo: il testo unico misto¹⁴.

Il testo unico misto, si presenta come uno strumento finalizzato alla raccolta - tendenzialmente omnicomprensiva - del materiale normativo, sia di rango legislativo, sia di rango regolamentare, reperibile negli ambiti di cui all'art 7 della stessa legge n. 50 del 1999, al fine di collocarlo in sede unitaria e di consentire in questo modo una più agevole consultazione delle discipline settoriali, assicurando la migliore garanzia della certezza del diritto.

Certamente, come si deduce dall'ampio dibattito dottrinale nato sul punto¹⁵, la ricomprensione di un unico testo di disposizioni regolamentari e legislative ha suscitato problematiche interpretative e applicative in relazione alla natura e all'efficacia degli stessi testi unici.

Alla base della problematica interpretativa vi era il dubbio se l'art. 7 della prima legge di semplificazione dovesse ritenersi una vera e propria “delega legislativa”, idonea ad attribuire al Governo potere normativo primario, ovvero se - al contrario - tale disposizione dovesse essere interpretata come una mera “autorizzazione” alla compilazione dei testi unici.

¹² Sul punto cfr. F PATRONI GRIFFI, *La qualità della normazione in Italia*, Dir. Amm., 2000. Secondo l'A. “ciò comporta altresì che la regolamentazione complessiva della materia sia ripartita per tipo di disciplina e risulta formata dalla combinazione di due tipi di frammenti di disposizioni, in quanto né la legge, né il regolamento, da soli, esauriscono il quadro normativo della materia”.

¹³ Sul punto cfr. l'analisi critica di NICOLA LUPO, *Dal regolamento alla legge. Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in www.giustamm.it

¹⁴ L'art. 7 della legge n. 50 del 1999 (così come modificato dalla legge n. 340 del 2000) ha previsto l'emanazione da parte del Governo di un programma di riordino di norme legislative e regolamentari disciplinanti fattispecie e materie di atti elencati più avanti nel medesimo comma e, soprattutto, ha statuito che a detto riordino doveva provvedersi “mediante l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari.”

¹⁵ Per una disamina esaustiva della problematica accennata si veda: F FRANCO BASSANINI, SILVIA PAPARO, GIULIA TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in www.astrid-online.it; per una panoramica dottrinale cfr. E.CHELI, *Testi Unici*, in Nss D.I. vol. XIX, Torino Utet, 1973; M. MALO, *Testo Unico*, in *Digesto discipline pubbl.*, Vol. XV, Milano Giuffrè, 1992, pp 293; F. MAUTINO-R PAGANO, *Testi Unici, la teoria e la prassi*, Milano, Giuffrè, 2000.

L'ambiguità del testo impediva infatti di caratterizzare il potere normativo del Governo: qualora infatti all'art. 7 fosse stato dato valore di delega legislativa, allora i testi unici derivanti avrebbero avuto valore di decreti legislativi e contestualmente si sarebbe prodotto l'effetto di rilegificare le disposizioni regolamentari in esse comprese.

Tale contrasto interpretativo è stato risolto espressamente dal legislatore il quale, con la successiva modifica dell'art. 7, ha espressamente precisato "ciascun testo unico... comprende le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento, che il governo emana ai sensi dell'art. 14 e ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988."¹⁶

In questo modo, il testo unico veniva pertanto a comporsi di un decreto legislativo e di un regolamento, confluiti insieme in un unico atto-risultato, in testo unico appunto, che li conteneva senza modificarne o alterarne la natura normativa¹⁷. Di qui, l'idea di fondo che il testo unico sia effettivamente privo di capacità normativa.

Tale soluzione, sebbene abbia avuto il merito di distinguere la funzione regolamentare da quella legislativa, con gli anni si è rivelata inappropriata per il raggiungimento degli obiettivi di riordino e riassetto normativo.

In primo luogo, come da più parti messo in evidenza, il testo unico misto si caratterizza per una intrinseca "disorganicità formale"¹⁸ derivante dalla commistione nel medesimo testo, di atti contenenti disposizioni ad efficacia normativa differente, contraddistinti graficamente attraverso la lettera *l* (legge) o *r* (regolamento), che di fatto rende molto difficile l'esercizio dei controlli di legittimità.

In secondo luogo, e tale pare essere il limite maggiore, i testi unici non avendo capacità normativa e quindi non potendo innovare, sostituendola, la normativa preesistente, hanno comportato la rilegificazione delle disposizioni vigenti¹⁹, vanificando la funzione di riordino che era stata loro espressamente attribuita.

Per quest'ordine di ragioni, e in considerazione dei limiti e delle difficoltà connesse all'utilizzo dei testi unici, nel 2001 si è aperta una nuova fase di semplificazione normativa, basata sull'idea del "riassetto normativo" piuttosto che su quella del mero "riordino" e caratterizzata da una rinnovata espansione dei poteri normativi del Governo.

Dai testi unici ai codici di settore. L'evoluzione del potere normativo del Governo alla luce del Titolo V.

Con l'entrata in vigore della legge n. 229 del 2003, è stata introdotta una nuova strategia di semplificazione mediante la quale il potere normativo del Governo ha vissuto in effetti una nuova fase di riespansione.

Sebbene tale fase sia ancora in evoluzione, è tuttavia opportuno evidenziare, seppur sommariamente, le ragioni di una tale inversione di tendenza.

Con la legge n. 229 del 2003, legge di semplificazione per il 2001, è stata abrogato l'art. 7 della legge 50 del 1999, e così è stata anche definitivamente superata l'ideologia posta alla base dei testi unici.

Dalla cosiddetta fase di "riordino" normativo è si è passati a quella del "riassetto" dei diversi settori legislativi attraverso un'opera di codificazione, da realizzare mediante il consueto strumento della delega legislativa, conferendo in tal modo al Governo la possibilità di modificare

¹⁶ L'art. 7 della legge n. 50 del 1999 è stato modificato con l'art. 1 della legge di semplificazione per il 1999, ovvero la legge n. 340 del 2000.

¹⁷ Ecco perché in dottrina si è sempre sostenuto che i testi unici non possano essere annoverati tra le fonti del diritto. Sul punto si veda in particolare: VINCENZO CASAMASSIMA, *Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo*, in *Dir Pubblico*, 2003 n. 1 pg 53.

¹⁸ Sul punto cfr. Vincenzo Casamassima, op cit.

¹⁹ Con questo sistema sono stati emanati alcuni dei più importanti testi unici degli ultimi anni: il T.U. sulla documentazione amministrativa (d.lgs n. 445 del 2000), quello sull'edilizia (d. lgs n. 380 del 2001), quello sull'espropriazione (d.lgs n. 327 del 2001) ed infine quello sulle spese di giustizia (d.lgs n. 115 del 2002)

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

e riformare le discipline settoriali al di là del mero coordinamento formale consentito per i testi unici.

Sebbene dunque non sia mutato l'obiettivo di riordino delle fonti di regolazione e quello di una drastica riduzione del loro numero, sono però cambiate le modalità attuative mediante la reintroduzione del decreto legislativo, strumento idoneo ad innovare le fonti primarie. Ed è così, come infatti è stato osservato dalla miglior dottrina, che il passaggio dai testi unici ai codici ha in realtà segnato la trasformazione di una politica normativa che, invece di privilegiare il riassetto e il riordino, ha voluto intervenire nel merito delle singole discipline di settore nell'intento di innovarle sostanzialmente.²⁰

Interessante sarebbe allora comprendere le ragioni di una simile inversione di tendenza: perché si è optato per l'adozione di codici, ovvero raccolte normative di fonti esclusivamente primarie, abbandonando il livello regolamentare?

Al fine di fornire una risposta esauriente, occorre verificare in che modo la riforma del Titolo V della Carta Costituzionale abbia modificato non solo l'assetto istituzionale, ma altresì il sistema delle fonti in generale. La complessità delle problematiche accennate necessiterebbe ovviamente un approfondimento che, per ragioni di economia, non è consentito in questa sede. Ci si limiterà pertanto ad un breve accenno agli effetti riduttivi del nuovo art. 117 e alla sua incidenza sul potere normativo del Governo.²¹

Come noto, il comma 6 dell'art. 117 ha nettamente ridimensionato il potere normativo del Governo limitandolo alle sole materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva, e ha contestualmente ampliato il potere regolamentare di regioni ed enti locali.

La nuova disposizione costituzionale ha originato una serie di conseguenze in controtendenza rispetto all'evoluzione registratesi negli ultimi vent'anni.

La difficoltà di rintracciare con certezza l'ambito materiale di intervento della potestà regolamentare del Governo, rispetto alle regioni, ha infatti determinato, secondo la dottrina maggioritaria²², la cosiddetta "fuga dal regolamento", consistente nell'adozione da parte del Governo di atti aventi il contenuto regolamentare ma non la veste formale dei regolamenti.

Recentemente si è così optato per la ri-legificazione, mediante atti aventi forza di legge, di materia già disciplinate da regolamenti statali, al fine di evitare la stessa disciplina già esistente potesse essere poi successivamente superata o disapplicata a seguito dell'intervento di norme regionali.

A mero titolo esemplificativo basti considerare le "novelle" operate con i "decreti legislativi correttivi" delle norme regolamentari contenute nei testi unici misti in materia di edilizia o di espropriazione per pubblica utilità.²³

²⁰ Sul punto si veda la precisa ricostruzione di F. BASSANINI, TIBERI, PAPARO, in *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, op. cit. in cui gli AA sostengono che in realtà "il risultato è stato ovviamente negativo per gli obiettivi della semplificazione, perché i codici innovativi richiedono specifiche deleghe (con l'indicazione di specifici principi e criteri direttivi ex art. 76 Cost.) e dunque non possono essere oggetto "deleghe e autorizzazioni al riordino" a carattere generale, come nel disegno di legge n. 50 del 1999. Soprattutto la codificazione non è inserita in un programma e quindi inidonea ad assumere i caratteri di una vera policy, contrariamente a quanto avviene per esempio in Francia"

²¹ Sulla modifica del Titolo V e sulla sua incidenza sul potere normativo del Governo, si veda in particolare: NICOLA LUPO, *La potestà normativa del Governo dopo il nuovo titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio delle fonti*, a cura di PAOLO CARETTI, 2002, Giappichelli, Torino.

²² Tali preoccupazioni sono state per esempio messe in evidenza da C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in Riv. Trim. Dir. Pubblico n. 4 del 2002 p. 938.

²³ A tal proposito cfr NICOLA LUPO, *Dal regolamento alla legge. Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, op. cit. il quale, a sostegno di un tale meccanismo, sostiene che: "è innegabile l'appeal di una tale soluzione. Specie rispetto all'alternativa consistente nella "pietrificazione" della disciplina contenuta nei regolamenti statali vigenti al moment dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della costituzione, si preferisce ricorrere a norme di legge, o atti aventi forza di legge, allo scopo di rivederne sin da subito i contenuti, con immediata efficacia per tutto il territorio nazionale."

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

In questo panorama, essendosi radicalmente limitata la competenza regolamentare dell'esecutivo, e non essendo più possibile raccogliere nei testi unici regolamentari tutte le materie ora di competenza concorrente delle regioni, si è inteso realizzare il "riassetto normativo" mediante un'immane opera di codificazione di tipo primario²⁴.

Solo in questo modo era infatti possibile migliorare non solo il contenuto formale del tessuto normativo esistente, ma altresì riscrivere e riordinare il diritto attraverso una modifica di tipo sostanziale della disciplina previgente.

In questo senso, come sostenuto da più parti, la legge di semplificazione del 2001 ha in realtà prefigurato un modello di "ri-normazione" delle materie oggetto di semplificazione, nell'ambito del quale al "Governo è stata lasciata la possibilità di inserire ciò che vuole, manipolando liberamente la legislazione dei settori individuati nella legge annuale, nel rispetto quasi esclusivo (sotto il profilo del riordino) del fondamentale criterio guida consistente nell'impulso ad inserire nei decreti legislativi tendenzialmente tutta la normativa primaria regolante i singoli ambiti materiali, a prescindere dalla provenienza dei suoi contenuti".²⁵

Il nuovo modello della codificazione, ha però portato con sé con alcuni svantaggi soprattutto in relazione alla mancanza di completezza normativa.

E' evidente, infatti, che l'introduzione di un testo normativo completo soltanto per ciò che concerne la normativa primaria e non anche per quella di livello secondario, rappresenta un limite considerevole e un arretramento rispetto allo strumento dei testi unici, che invece erano in grado di garantire tale complessità.

Il problema è stato peraltro sollevato dallo stesso Consiglio Stato, il quale ha infatti sottolineato l'esigenza di garantire non solo l'organicità della materia oggetto del riordino, ma anche la sua completezza, che non può prescindere "per le materie in cui la competenza sia rimasta allo Stato, dalla normazione secondaria: non solo quella di natura attuativa e integrativa, ma anche da quella di delegificazione"²⁶

Il suggerimento del Consiglio di Stato, è stato così accolto dall'art. 1 della recente legge di semplificazione per il 2005, legge n. 246 del 2005, che nel novellare l'art. 20 della legge n. 59 del 1997, consente espressamente al Governo di completare il processo di codificazione di ogni materia, purché rientrante tra quelle di competenza statale esclusiva, emanando anche "contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole"²⁷.

La norma, volta evidentemente ad assicurare ai cittadini l'effettiva conoscenza della normativa applicabile sia di rango legislativo, sia di rango regolamentare, pare dunque aver introdotto uno strumento molto simile ai vecchi testi unici misti, ma tuttavia distinto per il fatto di essere composto di da due differenti strumenti normativi.

Il quadro complessivo fino ad ora delineato dimostra come sia effettivamente difficile e complesso il percorso della semplificazione e del riordino normativo. Per combattere l'inflazione normativa e attuare una vera razionalizzazione del sistema, si sono seguite diverse strade: quella della deregolamentazione, quella della delegificazione ed infine quella del riassetto mediante i testi unici e i codici di settore.

²⁴ In proposito vedi F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, op cit. il quale giustamente mette in evidenza che "fuori dalle materie di competenza esclusiva dello Stato, il testo unico misto avrebbe incontrato seri ostacoli nella potestà regolamentare delle regioni, suscettibile di impedire, insieme con l'opera di delegificazione, la realizzazione di un testo completo di tutta la normativa in materia".

²⁵ Cfr VINCENZO CASAMASSIMA, *Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo*, in *Dir Pubb.*, op. cit. pag 78.

²⁶ Consiglio di Stato, Adunanza Generale del 25 ottobre 2004, parere n. 2 del 2004 sullo schema di decreto legislativo recante il "codice dei diritti di proprietà industriale", par. 4.6. Il principio è comunque stato ribadito anche nel parere del 7 febbraio 2005 sul testo del Codice dell'Amministrazione digitale.

²⁷ Per un esaustivo commento alla legge di semplificazione n. 246 del 2005 vedi: G. SAVINI, *La legge n. 246 del 2005 – legge di semplificazione per il 2005: prime considerazioni*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

L'esito di tale percorso, come visto in queste note, è stata la diversificazione dei centri di produzione normativa e soprattutto lo spostamento del baricentro istituzionale a vantaggio del Governo.

Il successo di una politica di semplificazione non dipende però solo dallo strumento normativo utilizzato, ma è altresì connesso allo sviluppo interno dei singoli centri di produzione normativa.

E' evidente infatti, e sul punto si rimanda alle considerazioni che verranno svolte nei paragrafi successivi, che la qualità di un prodotto normativo dipende certamente dalla validità del metodo e del processo di produzione, e dunque dall'approfondimento con cui viene svolta l'istruttoria normativa, o l'analisi di fattibilità rispetto alle risorse occorrenti.

Per quest'ordine di ragioni, accanto all'evoluzione dei processi di semplificazione e riassetto normativo, occorre analizzare la contestuale evoluzione degli uffici preposti al coordinamento dell'attività normativa.

Accanto all'attenzione per l'attività di produzione normativa, anche sul piano dei conseguenti profili interistituzionali, occorrerà quindi valutare il ruolo delle diverse burocrazie e dei diversi apparati all'interno del processo di produzione delle norme, in particolare il loro ruolo nel percorso cui va formandosi l'istruttoria normativa.²⁸

Infine, non potrà prescindersi da un'attenta valutazione del "prodotto", ovvero alle tecniche normative, sia sotto il profilo del *drafting* formale e del *drafting* sostanziale, soffermandosi quindi con attenzione sul delicato problema della dialettica e della mediazione fra i diversi uffici e dipartimenti, le cui sovrapposizioni tendono inevitabilmente a produrre e riprodurre frizioni a livello operativo, anche alla luce delle pressioni che gli interessi di categoria operano inevitabilmente nei confronti degli uffici legislativi delle amministrazioni di settore.

²⁸ Vedi in particolare, le interessanti osservazioni di FILIPPO PATRONI GRIFFI, *La Fabbrica delle Leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in Dir. Amm. 1/2000, p. 98. op cit.

Parte II - La politica del governo a supporto della qualità della normazione (di S. Lombardo)

Premessa

Il dibattito sulla qualità dell'attività normativa e della regolazione ha assunto la rilevanza di una "politica generale di governo"²⁹, avendo perso negli ultimi anni la sua caratteristica "neutralità" di tecnica meramente redazionale³⁰.

Il mutato assetto³¹ nella produzione del diritto in grado di innovare l'ordinamento vigente, come si è detto sopra, ha visto incrementare il grado di *responsabilità* propria dell'esecutivo negli ambiti della sua partecipazione. Contributo, quello del Governo, che si esplica con la *determinazione*, con la *specificazione* e con il *completamento* del precetto e della disposizione, ma anche con la "formalizzazione della scelta politica" che ne sta alla base, operando già preliminarmente una combinazione tra risorse e strutture organizzate *su più livelli*.

Lo scopo di queste osservazioni è volto dunque a verificare *come* il mutamento del complesso organizzativo della Presidenza del Consiglio, degli uffici e dei procedimenti connessi all'attività normativa del Governo abbia inciso sull'incremento o meno della qualità della legislazione nel nostro Paese.

L'attività normativa* del Governo nelle prospettive della qualità redazionale.

²⁹ Nel "Documento di Programmazione Economico – Finanziaria per gli anni 2007-2011" (approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 luglio 2006), presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Romano Prodi e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Tommaso Padoa Schioppa, si legge «Il governo intende procedere su specifiche priorità e settori di intervento, quali ad esempio il fisco, l'edilizia, l'urbanistica, l'ambiente, l'energia, l'igiene, la sicurezza e la privacy, attraverso l'uso integrato del complesso degli strumenti e delle azioni come la semplificazione amministrativa, la semplificazione normativa e riordino (codici e "taglia leggi"), l'analisi di impatto della regolazione, l'innovazione organizzativa, la reingegnerizzazione dei processi, l'adozione di metodologie di valutazione dei costi, dei tempi e dell'efficacia delle attività amministrative, e il monitoraggio ex ante, in itinere ed ex post. La sperimentazione di nuovi metodi amministrativi e di governo ... offre chiare indicazioni da estendere all'intera azione della pubblica amministrazione». È come se il ricorso agli strumenti del drafting fosse diventato una sorta di *modus operandi* dell'intera azione di Governo.

³⁰ Per la differenza tra il concetto tra drafting in senso formale e drafting in senso sostanziale si rinvia per tutti a R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, Giuffrè, Milano, 2004. Vedi anche V. Di Ciolo, *La progettazione legislativa in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002, 117 e ss..

³¹ R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, Giuffrè, Milano, 2004, 193 – 197. Per avere un ragguglio sulle tendenze attuali della produzione normativa si rinvia alla lettura dei Rapporti sullo Stato della Legislazione pubblicati dal 1998, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (che com'è noto è la struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi – che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un' apposita banca dati). Con questi documenti le strutture preposte in Parlamento sintetizzano i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria). I Rapporti sono consultabili sul sito www.camera.it. Dall'analisi dell'attività normativa fino al 2005 emergono con chiarezza due dati: «un primo che sembra essere ormai acquisito e strutturale ed un secondo ancora in fase di consolidamento e variegato. Il dato strutturale è rappresentato dalla perdita di peso percentuale delle leggi ordinarie, la cui incidenza, ancora molto elevata nella X legislatura, si riduce poi nelle legislature successive, mantenendosi comunque su valori percentuali superiori al 50 per cento. Il dato ancora non stabilizzato concerne invece il ruolo variamente giocato dagli altri strumenti normativi; in particolare, varia di legislatura in legislatura l'incidenza percentuale dei decreti-legge, mentre sembra in costante aumento quella dei decreti legislativi che, unitamente ai regolamenti di delegificazione, rappresentano circa il 30 per cento della produzione normativa».

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Il tema dell'istruttoria normativa³² interessa sia il *metodo* sia il *processo* della formazione dell'atto e non può quindi prescindere da una valutazione di come siano cambiati nel tempo gli organi preposti ad essa.

Seguendo la traccia cronologica³³, fin qui privilegiata, per illustrare i più significativi elementi di cambiamento nell'attività di produzione normativa, si è potuto individuare negli anni novanta³⁴ del secolo scorso la “svolta epocale”, essendo indubbiamente quello il momento in cui la complessità del processo legislativo ha incominciato ad assumere il senso della problematica presenza di una pluralità di centri di normazione.

Con ciò, la necessità di assicurare una maggiore elasticità e manutenzione dell'ordinamento giuridico vigente.

A partire da alcuni provvedimenti normativi di quel periodo, è progressivamente emerso un nuovo paradigma, che possiamo sintetizzare come segue: “ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA DEL

^{32*} Le osservazioni raccolte in queste pagine si riferiscono all'attività normativa tradizionale del Governo, con ciò intendendo fare rimando alla legislazione primaria e secondaria. Qualche cenno verrà dedicato alle forme endo-governative che esprimono una certa autonomia normativa del Presidente del Consiglio dei Ministri. Rimangono escluse invece tutte quelle forme di intervento che, pur innestandosi negli «spazi di produzione normativa dell'amministrazione» provenendo dalle amministrazioni centrali, di fatto non possono essere annoverati tra i veri e propri atti normativi (ci si riferisce agli atti di indirizzo e coordinamento, le direttive, le ordinanze e le circolari, che non hanno alcun rilievo in termini di funzione legislativa).

V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002.

³³ Sebbene – data la necessaria economia del lavoro – non si possa ripercorre con completezza l'intero cammino dell'evoluzione del *drafting* governativo, dal punto di vista funzionale si può ricondurre la genesi dell'interesse per un coinvolgimento di tutte le strutture dell'esecutivo addirittura al XIX secolo. Dottrina e legislazione suggerivano di appoggiare le scelte normative di Palazzo Chigi a due organi in particolare: la Corte dei Conti ed il Consiglio di Stato. La prima, in sede prevalentemente consultiva, avrebbe agevolato e velocizzato l'opera di riordino «nella mole farraginoso di leggi incomplete, inesatte e discordi che sono state presentate al voto del Parlamento, specie nell'ultimo decennio; leggi non convenientemente studiate nelle loro connessioni e nei loro effetti, ...» (dal *Rapporto Giannini*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979. Già in questo documento lo stato della “cattiva legislazione” veniva inquadrato, tra l'altro, anche nella mancanza presso le istituzioni dello Stato di organi «attrezzati professionalmente» per svolgere la funzione di supporto all'istruttoria). Il secondo avrebbe dovuto vedersi incrementate le funzioni già tradizionalmente prestate a supporto della funzione legislativa (cfr. L. 30 ottobre 1859, n. 3707, poi ribadita nel testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato n. 1054 del 26 giugno 1924), realizzate attraverso la manifestazione del *parere* sulle proposte di legge provenienti dai ministri (è proprio nel regolamento esecutivo della legge del '24 che si rinviene una delle prime disposizioni sulla buona tecnica legislativa a livello governativo, specificamente legata alla funzione svolta dall'organo di supporto: l'art. 58 del R.D. 21 aprile 1942, n. 444 attribuisce alla commissione competente per materia – ovvero a quella speciale – presso il Consiglio di Stato di esprimere ogni valutazione ritenga necessaria in sede consultiva sui singoli disegni di legge provenienti dall'esecutivo, qualora registri «che la legislazione vigente è in qualche modo oscura, imperfetta od incompleta». In questo caso l'organo consultivo deve allineare la propria funzione con quella del Governo, inviando una relazione illustrativa direttamente al capo del Governo (di questa attività vedremo in seguito essere stato incaricato il dirigente dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, prima organo autonomo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e poi servizio presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi. Cfr. anche art. 6 del d.P.R. 19 luglio 1989, n. 366). Com'è noto anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il C.d.S. ha conservato il suo ruolo di organo di consulenza giuridico-amministrativa dell'esecutivo. Per l'approfondimento di questi temi si rinvia a F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1988.

³⁴ I passaggi del cambiamento sono stati già delineati più sopra. Per comodità ora si circoscrivono in cinque fasi fondamentali che hanno influito, ciascuna con i suoi effetti, sull'attività di produzione normativa del Governo:

- 1) dalla sentenza n. 360/96 sul blocco del massiccio utilizzo alla decretazione d'urgenza;
- 2) al progressivo incremento nell'uso della delega legislativa (dalla legge n. 400/88 alla prima Bassanini);
- 3) alla pressoché contestuale introduzione della legge comunitaria, per rendere l'ordinamento interno tempestivo rispetto alle richieste di normazione provenienti dall'Europa;
- 4) all'affermazione dello strumento della legge “annuale” di semplificazione;
- 5) fino all'ingente ricorso alla produzione normativa primaria del Governo (prima coi testi unici, poi con i codici di settore).

Tutte situazioni che hanno progressivamente determinato quello che abbiamo presentato come uno “spostamento del baricentro” nell'attività di produzione normativa a vantaggio del Governo.

PROCEDIMENTO *COMPLESSO*” (qual è quello di un ordinamento *multi level*) *uguale* “COMPLESSITA’ DEL SISTEMA ISTITUZIONALE”, *quindi* necessità di adattare in modo “stabile” nel tempo anche le strutture preposte all’istruttoria legislativa del Governo³⁵.

Attraverso la prospettazione delle novità introdotte con i provvedimenti citati nei paragrafi precedenti si è fatto sempre più significativo il “peso” degli oneri posti a carico del Governo per rendere praticabile la via di una procedura normativa *coordinata* tra le istituzioni³⁶.

L’esigenza di esercitare le deleghe legislative entro i termini prescritti, l’obbligo di acquisire pareri e concerti da organi interni ed esterni alla compagine governativa, fino alla necessità di predisporre un’attività di coordinamento e di fattibilità della produzione normativa del Governo con quella di altri produttori di norme (Parlamento e Regioni in testa) non potevano che tradursi in un progressivo consolidamento delle strutture preposte al soddisfacimento degli *oneri istruttori*³⁷ imposti all’esecutivo.

Sin dall’inizio³⁸, lo scopo della riforma dell’amministrazione dell’attività di produzione normativa del Governo si è caratterizzata per aver cercato, per così dire, dei “moduli procedurali” che collocassero i diversi interventi in un determinato “ordine”. In questo senso, la ricerca del soddisfacimento delle richieste di partecipazione al procedimento istruttorio³⁹ ha impegnato il Governo a dotarsi di strutture che permettessero di assolvere un duplice impegno:

- quello sul fronte interno: l’istruttoria deve essere completata prima di tutto nell’ambito dell’esecutivo, attraverso un’attività coordinata, di atti e strutture, che deve condurre ad un unico prodotto normativo (o meglio: ad un unico indirizzo politico-normativo)⁴⁰;

³⁵ Dalla “Relazione sullo stato dell’amministrazione per il 2004”, predisposta dal segretario generale ai sensi dell’articolo 7, comma 4, lettera o) del regolamento dei servizi e del personale nell’aprile del 2005: «Il tema della qualità della legislazione, divenuto ormai centrale nella dinamica istituzionale, in relazione ai profili della chiarezza e della leggibilità dei testi legislativi e delle relative modalità di redazione ha ovviamente prima di tutto impegnato l’organo legislativo. In questo ambito sono stati particolarmente incaricati tutti i Servizi ed Uffici della Camera coinvolti nelle diverse fasi del procedimento legislativo: il Servizio Assemblea, il Servizio Commissioni, il Servizio per i Testi normativi e l’Ufficio per il Regolamento, in stretta integrazione con il Servizio Studi e con il Servizio Bilancio dello Stato. Notevole importanza hanno assunto, con riferimento all’istruttoria legislativa in Commissione, le funzioni di supporto ai pareri sulla coerenza normativa e finanziaria dei progetti di legge, sulla qualità dei testi normativi e sul rispetto dei principi costituzionali e dei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria. Alla documentazione di carattere generale prodotta per ciascun progetto di legge all’esame delle Commissioni, si affiancano – a tale scopo – le specifiche note tecniche redatte congiuntamente dai diversi Servizi di documentazione in collaborazione con le segreterie delle Commissioni interessate e con quella del Comitato per la legislazione. Le note, redatte in forma agevole e sintetica, mettono a disposizione dell’organo parlamentare tutte le informazioni tecnico-giuridiche necessarie per valutare la coerenza dell’intervento normativo con i parametri di costituzionalità, con quelli di derivazione comunitaria, con i vincoli di bilancio e con i criteri posti a tutela della qualità legislativa».

³⁶ Si ricordi l’ordine di servizio del 23 agosto 1981 (ben antecedente all’entrata in vigore della legge n. 400/88!) con cui fu istituito presso la Presidenza del Consiglio un dipartimento per l’analisi e la verifica del programma di Governo, che – in un certo senso – aveva anche il compito di “riportare a sistema” le varie iniziative ministeriali.

³⁷ Essi si possono ripartire in:

- *oneri esterni*, come quelli verso l’Unione Europea e la comunità internazionale;
- *oneri interni*, come quelli verso il Parlamento, le Regioni e gli altri enti locali, le parti sociali, se si ritiene come elemento discretivo quello territoriale.

³⁸ Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, 199 e ss.

³⁹ G. SAVINI, *Strumenti e procedure di consultazione nei procedimenti normativi*, in *Sturi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 136-137, 2002, 61 e ss..

⁴⁰ Se è vero che il percorso normativo può comportare un ampio spettro di consultazioni e contributi da soggetti vari, è a maggior ragione vero che gli unici responsabili (istituzionalmente parlando) della redazione dei testi normativi sono gli uffici legislativi dei singoli ministeri, prima, ed il Consiglio, poi.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

- quello sul fronte esterno: nei rapporti con le istituzioni ordinariamente preposte alla produzione legislativa (in particolare, l'Unione europea, il Parlamento nazionale e le autonomie locali⁴¹).

Il progressivo incremento della partecipazione del Governo nel procedimento di formazione degli atti normativi primari (nonché l'avvio di un'ingente produzione secondaria) ha reso ineluttabile, da un lato, aumentare la visibilità di tutti quegli uffici in qualche modo coinvolti e, dall'altro, di crearne degli altri⁴².

L'opera di adeguamento ai nuovi compiti viepiù disegnati in capo al Governo tutto ha ovviamente determinato un laborioso intervento sia a livello ministeriale sia a livello centrale⁴³ (intendendo con quest'ultima espressione la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Le strutture governative a supporto della qualità della legislazione e della regolazione.

Il contesto storico-ordinamentale in cui in Italia si avviano le prime riflessioni e le prime applicazioni sulla "strutturazione" dell'attività normativa del Governo è quello per cui si deve tenere conto della progressiva dilatazione delle diverse forme di intervento normativo a cui l'esecutivo è legittimato. A seconda del momento, infatti, l'organigramma della Presidenza del Consiglio, piuttosto che quello dei singoli dicasteri muta *proporzionalmente e coerentemente* al tipo di potestà a cui il Governo deve fare prevalentemente ricorso⁴⁴.

È innegabile ad esempio – se si guarda all'epoca recente – che il progressivo decremento dell'attività legislativa primaria⁴⁵, a vantaggio di quella secondaria per l'effetto dell'ingente opera di delegificazione formale⁴⁶, abbia determinato ad esempio la necessità della riconduzione del potere normativo ad una sfera ordinamentale autonoma a cui riferire il potere corrispondente, determinando così un rafforzamento degli uffici a ciò preposti.

Volendo procedere con ordine, secondo lo schema proposto, la versione attuale dell'organizzazione degli apparati volti alla "tutela" della qualità redazionale degli atti normativi del Governo non può essere compresa a fondo se prima non si spendono poche osservazioni sul *come* e sul *perché* si sia giunti all'assetto oggi visibile.

⁴¹ Specie dopo la riforma dei regolamenti parlamentari (cfr. art. 79 del Reg. Camera, e art. 16bis che delinea i compiti del Comitato per la legislazione) e della riforma della Costituzione del 1999–2001. per un approfondimento di questi temi si rinvia alle apposite sezioni.

⁴² N. LUPO, in *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, Milano, 2000, ricorda che già ben prima della riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad opera della legge n. 400 del 1988 «si era pensato di costituire in seno ai ministeri "strutture eccezionali" (per così dire, strutture di missione) allo scopo di provvedere alla redazione, in collaborazione con i "comitatini" assai ristretti costituiti nell'ambito delle commissioni parlamentari, delle leggi di delegificazione contenenti le norme generali di principio...». Sul punto cfr. anche F. BASSANINI, *Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e potestà normativa del Governo*, in *Rassegna parlamentare*, 191, n. 1, 27 e ss..

⁴³ Inizialmente fu sofferta molto la scelta tra il rafforzamento dei compiti delle strutture già esistenti (come vedremo meglio in seguito) piuttosto che per la creazione di un nuovo organo specificamente preposto alla supervisione normativa di tutti i soggetti coinvolti. Entrambe le vie vedremo essere state in qualche modo perseguite dal legislatore e dalla stessa Presidenza del Consiglio.

⁴⁴ È interessante notare anche che l'organizzazione (e la riorganizzazione) degli organi interni del Governo avviene sia con provvedimenti legislativi ordinari (v. legge n. 400/1988) sia con deleghe legislative (v. d.lgs. n. 303/1999), ma anche – e cercheremo più avanti di coglierne il significato – con formule espressive di una capacità di autorganizzazione della Presidenza del Consiglio, che in taluni momenti sono servite a sottolineare la configurazione dell'organo di vertice come una sorta di "ordinamento autonomo". Sul punto si rinvia già da ora alla lettura di G. D'Auria, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 697 e ss.

⁴⁵ Cfr. L. CASINI – M. CONTICELLI, *Commento all'attività normativa del Governo nel periodo giugno- dicembre 2005*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, fasc. n. 4, 961 e ss. (ma anche i precedenti contributi sulla stessa *Rivista* relativi ai periodi 2004, 2003, 2002 a cui si aggiungono quelli di G. NAPOLITANO).

⁴⁶ È chiaro che mentre l'obiettivo della delegificazione, che deve realizzare un fine di elasticità normativa, attiene al tema delle fonti del diritto, la corrispondenza tra potestà normativa secondaria e sfera di autonomia del potere preposto si riflette in un'evoluzione sistema della forma di Stato e di Governo.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

■ IL RUOLO DEGLI UFFICI LEGISLATIVI DEI MINISTERI NELLA PRODUZIONE NORMATIVA DEL GOVERNO

Se l'attenzione è posta sulla redazione dell'atto normativo (inteso come provvedimento in grado di innovare per addizione, per sottrazione o per modificazione dell'esistente l'ordinamento vigente⁴⁷) le prospettive di approfondimento debbono avere due fuochi: il *processo* di formazione dell'atto e le *modalità* di scrittura dello stesso.

Com'è noto, le strutture ordinariamente preposte alla concreta elaborazione degli atti normativi del Governo (dal disegno di legge alla proposta di regolamento, ovviamente compresi i decreti ministeriali ed interministeriali) sono gli *uffici legislativi*. Questi organi, insediati presso i singoli dicasteri, costituiscono – assieme ai suggerimenti di eventuali esperti esterni ammessi al procedimento – la fonte delle iniziative normative dell'esecutivo, dato il loro interesse e coinvolgimento nella materia da regolare con specifico intervento.

L'attenzione verso questi organi, prima che per altri, quindi è giustificata dal fatto che l'analisi del loro lavoro permette di comprendere i vari passaggi *interni* della partecipazione del Governo all'attività normativa. Un irrinunciabile contributo⁴⁸ il loro, come vedremo, per il confezionamento dell'atto finale.

I compiti degli uffici legislativi in materia di preparazione del documento normativo rispondono a due logiche: una *t e c n i c a* e l'altra *p o l i t i c a*.

Prima di tutto l'ufficio è chiamato a fornire all'organo esponentiale di vertice (il Ministro) un valido supporto competenziale per la “scrittura” dell'atto, che si realizza attraverso una completa attività di informazione (relativamente a contenuti e potenziali effetti sotto il profilo prettamente amministrativo e regolativo).

In secondo luogo, la scelta della formalizzazione del precetto normativo deve rispondere (*questa volta nella sostanza della disposizione*) ad una precisa “coincidenza di intenti” tra l'attività del Ministro – che si concreta nell'atto normativo – e quella dell'intera compagine governativa, di cui ogni singolo provvedimento deve in qualche modo contribuire a realizzare il programma politico (cercando tra l'altro di assicurare anche una coerenza ed una compatibilità con l'attività normativa ministeriale ed interministeriale).

Come meglio si potrà verificare nelle singole schede di commento, è evidente che la lettura dell'organizzazione dell'attività normativa del Governo tramite l'osservazione degli apparati non possa che iniziare con l'inizio dei lavori dell'*U f f i c i o l e g i s l a t i v o* del *M i n i s t e r o* di *G r a z i a e G i u s t i z i a*⁴⁹.

Prima del macro-intervento di riforma, operato con la legge n. 400/1988 – su cui ci soffermeremo tra poco –, l'ufficio del Ministero di grazia e giustizia aveva assunto il ruolo di unità⁵⁰ organizzativa⁵¹ che collaborava alla redazione dei disegni di legge del Governo, derivando tale funzione da quella istituzionale di verifica del loro contenuto ai fini della firma

⁴⁷ Per tutti L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, 1996, Il Mulino, Bologna.

⁴⁸ Relativamente alle funzioni degli uffici legislativi dei ministeri, la dottrina da sempre sottolinea una sostanziale e sostanziosa differenza tra quelle che sono le attività istituzionalmente (e legislativamente) affidate agli uffici, rispetto a quelle – ben più numerose ed importanti – concentrate nella prassi presso questi organi. Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, 119 e ss.

⁴⁹ A. SINISCALCHI, *dei compiti dell'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia nel campo dell'attività legislativa*, in *Responsabilità e dialogo*, 1970, 1, 44 e ss. e F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989, 148 e ss.

⁵⁰ Il progressivo e spontaneo accentramento del controllo tecnico dell'ufficio legislativo del ministero di grazia e giustizia, a discapito degli altri uffici simili presso gli altri dicasteri, fu accompagnato da un forte dibattito dottrinale. Le posizioni di resistenza delle amministrazioni furono infatti sostenute da quegli autori che denunciavano il sacrificio del principio di pluralità e di pari ordine tra le amministrazioni dello Stato riunite sotto un ministro, a cui la Costituzione affida un ruolo assolutamente uguale (cfr. F. CURCURUTO, *Il ruolo dell'ufficio legislativo del ministero di grazia e giustizia*, in *Foro it.*, 1985, V, 255 e ss.

⁵¹ L'attività svolta dall'ufficio si palesava in un compito di raccordo di tutti gli atti normativi provenienti dall'esecutivo con le decisioni espressione di indirizzo politico dell'intero governo; la “organizzazione” consisteva nell'omologazione degli interventi normativi in un'unica opera di coerenza realizzata da una struttura alle dirette dipendenze del Ministro.

del Guardasigilli (è dall'attribuzione in materia di custodia e controllo, di carattere amministrativo, che – col tempo – la struttura concentra su di sé interventi di tipo *normativo*⁵²).

Quasi contemporaneamente – e soprattutto nell'immediato dopoguerra – anche gli altri dicasteri intraprendono la via della specifica attribuzione di funzioni di raccordo normativo e di verifica formale ad appositi uffici, che però continuano a svolgere le loro funzioni solo con riferimento alle iniziative provenienti dal ministero.

Quello svolto presso i singoli uffici legislativi è prevalentemente un controllo di tipo tecnico, dovuto alla particolare concentrazione di informazioni che tali organi potevano reperire presso le amministrazioni interessate.

In un primo momento quindi all'aumento di complessità dell'ordinamento – caratterizzato negli anni '60 dalla necessità di un massiccio intervento legislativo – corrispose in realtà un *decentramento* delle attività di quello che gli esperti chiamano *drafting* sostanziale. Un solo⁵³ ufficio (nella fattispecie quello legislativo del ministero di grazia e giustizia, a cui peraltro rimaneva l'insieme delle attività relative alla forma degli atti normativi del Governo) non avrebbe potuto efficientemente occuparsi di tutte le funzioni di stesura dei testi o di raccordo degli stessi⁵⁴.

L'elemento di maggiore interesse per lo studioso delle tecniche legislative relativamente a questo periodo è rappresentato dal legame tra l'evoluzione organizzativa delle strutture e la politica. In questi anni – e possiamo dire fino all'emanazione della legge n. 400/88 – si assiste al progressivo costituirsi di strutture di supporto all'istruttoria legislativa ministeriale più che altro per assicurare un maggiore “controllo politico” dell'attività normativa. Ciò comportò una diminuzione delle funzioni burocratiche ministeriali, da quel momento in poi affrontate e risolte, in sede di gabinetto, dall'ufficio legislativo, appunto.

Non si può far a meno di notare però che questo *modus operandi* non necessariamente si dimostrò anche in grado di garantire un corrispondente incremento della qualità della normazione che, anzi, risultò più carente proprio dal punto di vista tecnico⁵⁵ (nel senso di “tecnica della legislazione”).

Col tempo si insinuò la consapevolezza per il fatto che apportare un maggiore coefficiente di qualità nella produzione normativa del Governo significasse non solo prestare attenzione ai formalismi redazionali (linguaggio, ripartizione dei commi, numerazioni, ecc.), ma anche e

⁵² Secondo la dottrina (B.G. MATTARELLA, *cit.*) tale conseguenza fu dovuta per lo più alla composizione tecnica dell'ufficio (cfr. R.D. 27 ottobre 1927, n. 2187): la presenza di esperti del diritto, prevalentemente magistrati, ha contribuito ad accrescere l'interesse per le tecniche di redazione degli atti, da cui così fortemente dipende l'attività di interpretazione. È questo il momento in cui alla ovviamente preliminare consapevolezza per il valore politico dell'atto, si aggiunge anche quello più specificamente tecnico. È con il R.D. n. 830 dell'8 aprile 1940 che la cattiva redazione di una disposizione legislativa, suscettiva di interpretazioni ampie e creative, crea lo spazio per un incremento delle funzioni dell'Ufficio legislativo fino ad estenderle su tutta l'attività normativa del Governo. L'ufficio infatti diventa struttura preposta al vaglio di legittimità di tutti i provvedimenti sottoposti al sigillo del Ministro di grazia e giustizia che, in questa occasione, si conquista il ruolo di verificatore della “forma esteriore” e del contenuto sostanziale dei provvedimenti normativi del Governo.

⁵³ Rimasto l'unico competente *per via legislativa* fino al 1946. Gli altri uffici legislativi si affermeranno in via di prassi, come abbiamo detto, quali appendici degli uffici di gabinetto e le regole del loro funzionamento rimarrà per lungo tempo prerogativa dei regolamenti di organizzazione ministeriali.

⁵⁴ Cfr. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983 in cui si sostiene che il contributo degli uffici legislativi dei ministeri negli anni sessanta-settanta abbia per lo più contribuito ad aumentare la componente amministrativistica nella produzione normativa, del Governo e in generale. Alcuni rinvennero le vere ragioni della progressiva frammentazione delle funzioni di supporto alla produzione normativa in una molteplicità di uffici dislocati presso i singoli ministeri nella speculare divisione a livello politico: il fatto che quelli della prima Repubblica siano stati “governi di coalizione” si sarebbe riflessa anche nelle modalità di formazione della legge, prima di tutto a livello di iniziativa governativa. Ogni partito – che occupava una diversa poltrona a Palazzo Chigi – avrebbe ottenuto soddisfazione delle proprie pretese di imposizione decisionale anche attraverso un'attività intensa di suggerimento politico, che si traduceva in una specifica ed interessata scrittura normativa.

⁵⁵ 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, 368 e ss. scrive di vero e proprio «ministerialismo normativo».

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

soprattutto lavorare per una più ampia coerenza dell'*intero sistema* in cui i provvedimenti del Governo sarebbero andati ad inserirsi. Ciò spostò i termini del dibattito⁵⁶ sulla riorganizzazione dei ministeri sulla *vera* questione: unità o pluralità di strutture del *drafting*? Tecnica o politica della normazione?

Per la prima volta legislatore ed amministratori dello Stato si trovarono di fronte alla necessità di operare una scelta tra l'unicità e la pluralità dei centri di produzione normativa all'interno del Governo, o meglio tra l'accentramento o meno almeno dell'attività di coordinamento presso un unico ufficio. L'alternativa sarebbe stata quella di mantenere il sistema vigente di una moltitudine di cellule, ciascuna competente per la materia di riferimento del ministero in cui risultavano incardinate, magari rafforzandone le funzioni (attraverso una apposita previsione con legge ordinaria).

Il contesto politico-normativo di riferimento alla vigilia dell'introduzione della legge di sistema sulla Presidenza del Consiglio e sull'attività normativa del Governo risultava condizionare però il legislatore in una direzione ben precisa: dalla seconda metà degli anni ottanta⁵⁷ era iniziato ad esplodere il problema della disorganizzazione dell'ordinamento giuridico⁵⁸ e della totale mancanza di regole precise per la determinazione dei confini tra "attività legislative".

L'interesse iniziò allora ad essere concentrato sul bisogno, da un lato, di procedere ad una revisione tecnico-formale del vigente e, dall'altro, al coordinamento dell'attività normativa futura (del Governo e del Parlamento, oltre che dei nuovi centri di produzione regionali).

Ancora una volta i parametri dell'intervento normativo erano i due precedentemente descritti, quello politico e quello tecnico. Quello politico perché si voleva rafforzare la posizione della Presidenza del Consiglio, incrementandone e specificandone i poteri normativi (in attuazione dell'art. 95 Cost.). Quello tecnico, determinato dalla necessità di riportare un ordine nella produzione normativa primaria che fino a quel punto aveva registrato uno smodato ricorso alla decretazione d'urgenza⁵⁹.

Oltre a comportare una maggiore puntualizzazione delle regole attinenti alla ideazione, alla procedura e alla forma degli atti normativi del Governo (*cf.* artt. 14, 15, 17) il merito della legge n. 400/1988 fu quello regolare i rapporti tra le strutture legislative del Governo con le corrispondenti commissioni parlamentari, riducendo così le distanze fra i due poteri.

Una più dettagliata distribuzione delle rispettive competenze della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato nei procedimenti di formazione degli atti, una più specifica descrizione dei tipi di regolamento e, non da ultima, la dimostrazione della via della delegificazione fornivano per la prima volta al Governo un vero e proprio "corpo minimo di regole di tecnica legislativa". Regole che andavano applicate unitariamente a qualsiasi prodotto normativo partorito dall'esecutivo.

Dal punto di vista degli apparati, gli artt. 14-17 trattavano indirettamente delle strutture di cui il Governo si doveva servire per svolgere il procedimento di attuazione della delega; di esse più direttamente si occupavano gli artt. 18 e 19, che descrivevano struttura e funzioni del segretariato generale della Presidenza del Consiglio.

Ma fu con l'art. 23 della legge n. 400/1988 che, per la prima volta nell'ordinamento della Repubblica, il legislatore dimostrava di porre attenzione sull'attività di formazione degli atti normativi di provenienza governativa sotto il profilo del *drafting*: la legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri creò un organo⁶⁰ unitario a cui era formalmente attribuita la

⁵⁶ S. CASSESE, *Introduzione allo studio sulla normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, n. 2, 314 e ss..

⁵⁷ Vedi commento alla circolare del 1986, elaborata congiuntamente dalle tre Presidenze della Camera, del Senato e del Consiglio dei Ministri.

⁵⁸ V. ancora R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁵⁹ *Cfr.* rassegna annuale della Corte dei Conti nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato, vol. I, parte II, sez. I e la sentenza costituzionale n. 302 del 1988.

⁶⁰ Oggi assorbito nel Dipartimento degli Affari giuridici e legislativi (art. 6 del d.lgs. n. 303/99).

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

funzione di raccordo delle varie proposte normative elaborate all'interno della compagine governativa, da sempre caratterizzata da una pluralità di centri di produzione⁶¹.

► *UFFICIO CENTRALE PER IL COORDINAMENTO DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA E DELL'ATTIVITA' NORMATIVA DEL GOVERNO*⁶², frutto di una procedura piuttosto complessa, l'Ufficio venne istituito su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e con decreto del Capo dello Stato, dopo aver incontrato l'avallo dell'organo collegiale.

La dottrina ha riflettuto sull'articolazione della procedura di attivazione dell'ufficio ora in commento (v. scheda sull'art. 23 della l. n. 400/88), concludendo che la particolare complessità avrebbe sottolineato l'importanza della struttura⁶³, da un lato, e la limitazione dell'autonomia organizzativa (e politica) del Presidente del Consiglio, dall'altro⁶⁴. Lo scopo generale dell'intervento di sistemazione della Presidenza era evidentemente quello di potenziare le sue funzioni, in un'ottica di incremento della potestà normativa del Governo. Ciò richiedeva un concomitante sviluppo nella progettazione istituzionale che rompesse definitivamente gli indugi sulla corrispondenza tra accrescimento del potere politico ed autonomia formale e sostanziale del potere esecutivo. L'urgenza di un'affermazione in questo senso portò “senza dubbi”⁶⁵ alla creazione, all'interno della Presidenza, di un unico ufficio di raccordo normativo, presso cui far confluire tutte le iniziative normative del Governo⁶⁶.

Nella seconda metà degli anni novanta si apre una seconda fase di rinnovamento della pubblica amministrazione⁶⁷.

Con la legge n. 59/1997 (art. 11¹, lett. a)) si delega il Governo a «razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, nonché di amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo...».

Per quanto di nostro interesse ricorderemo la disposizione dell'art. 13 che, inserendo un comma 4bis nell'art. 17 della legge n. 400/1988, inaugurò l'era della delegificazione nella “materia” «organizzazione dei ministeri». Riservando la proposta di revisione dell'assetto dell'amministrazione al Ministro competente di fatto il legislatore confermava quell'orientamento, già percorso dalla legge n. 400/88, di accentuare l'autorganizzazione degli

⁶¹ Per tutti E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Giuffrè, Milano, 1972.

⁶² 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, 366 e ss.; A. MANZELLA, *Le strutture funzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Rass. parl.*, 1991, 35 e ss.; D'AURIA, *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 705 e ss.

⁶³ G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: un ministero sui generis*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Bari, 1997, 376 e ss.

⁶⁴ M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1999, 112.

⁶⁵ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio e ministro per gli affari regionali nel d.d.l. sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, in *Le Regioni*, n. 3, 1987, 338 e ss. e U. DE SIERVO, *Premessa a Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, P. Caretti – A. Ruggeri (a cura di), XIII e ss.

⁶⁶ A. ANDREANI, *Crisi e metamorfosi del potere esecutivo*, Cedam, Padova, 1999.

⁶⁷ V. d.lgs. n. 29/1993.

apparati governativi, compresi quelli coinvolti nella determinazione della qualità della legislazione.

Nel tentativo di predisporre l'intervento con decreto (il d.lgs. n. 300 del 1999⁶⁸) in un'ottica di rafforzamento dei poteri normativi del Presidente del Consiglio dei Ministri e di definizione (con il d. lgs. n. 303 del 1999) di nuovi organi interni all'organigramma del Governo, la Presidenza illustrava i nuovi principi della tecnica legislativa attraverso alcuni provvedimenti interni – le circolari – che stabilirono entro quali margini (anche in termini di rapporti istituzionali) dovessero essere orientate le scelte normative dell'esecutivo.

► **CIRCOLARE PRODI DEL 15 APRILE 1998** (non pubblicata in Gazzetta ufficiale, PROT. 221/P/GAB/RP, il cui testo è leggibile anche su *Iter legis*, 2000, 41 e ss.).

Il provvedimento di cui sopra fu motivato dalla modifica del regolamento della Camera dei Deputati sull'istruttoria legislativa in commissione, che aveva comportato la riscrittura dell'art. 79 Reg. cam..

Entrata in vigore il 1° gennaio 1998 la riforma del regolamento si proponeva di tradurre in regola tecnica il contenuto più ampio di due circolari delle presidenze della Camera e del Senato del 10 gennaio 1997, appunto sulle procedure inerenti l'istruttoria in sede di commissioni parlamentari⁶⁹.

Con la modifica del regolamento si assegnava indirettamente al Governo un compito ulteriore nella sua attività di collaborazione con le istituzioni legislative ai fini della produzione normativa: attraverso un documento formale il Governo era tenuto a fornire alle camere tutti i «dati e le informazioni, [anche] con la predisposizione di *relazioni tecniche*» (cfr. art. 79⁵ Reg. cam.).

Lo scopo della relazione tecnica, predisposta anche *a richiesta* di esigue minoranze parlamentari, aveva evidentemente l'obiettivo di mettere a conoscenza del legislatore «tutti gli elementi necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo»⁷⁰.

La novità introdotta nel regolamento sull'istruttoria legislativa, che impegnava direttamente il Governo di fronte alle commissioni parlamentari ebbe come ripercussione “immediata” la rilettura dell'incombente ad opera della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, con un atto formale – sebbene non normativo – si occupò di dettare le direttive sugli adempimenti del Governo. La c.d. “Circolare Prodi”, appunto.

Sorpassando il punto della “richiesta parlamentare”, la circolare del '98 prevedeva un meccanismo stabile di cooperazione tra le istituzioni, dal momento che la relazione tecnica da quel momento in poi deve accompagnare il disegno di legge già nei suoi preliminari passaggi all'interno delle stanze di palazzo Chigi. La circolare (vedi scheda) delineava il contenuto minimo essenziale del documento di accompagnamento e lo suddivise in tre parti: motivazioni/finalità/contenuti normativi; quantificazione degli oneri finanziari e copertura finanziaria (c.d. relazione finanziaria); e quindi, una specificazione tecnico-normativa che organizza dati ed informazioni relativi all'intervento normativo in un apposito e “separato” documento.

La relazione tecnico-normativa viene oggi comunemente riconosciuta come uno strumento di *drafting* sia sostanziale sia formale nella produzione normativa dell'esecutivo: essa infatti deve preliminarmente dare conto della scelta dello strumento normativo (primario o secondario), attraverso la delucidazione delle motivazioni e delle premesse regolative che predispongono l'adozione dello strumento.

Nel far ciò, l'organo estensore e decidente deve illustrare, in concreto e nelle sue potenzialità, i rapporti che tale intervento avrà con la normativa precedente, e l'impatto (in termini propriamente

⁶⁸ Si rinvia all'ampia dissertazione di G.TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, in *Osservatorio sulle fonti*, U. De Siervo (a cura di), Giappichelli, Torino, 1999, 69 e ss..

⁶⁹ *Gazzetta giuridica*, n. 20 del 1997, 62 e ss. con un commento di N. LUPO, *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, 5 e ss..

⁷⁰ N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2000, 67 e ss..

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

di costi e di benefici) che lo stesso determinerà col fatto di inserirsi in un ambiente già normato a più livelli (interazione con la cornice comunitaria e con quella legislativa statale e regionale, oltre che – ovviamente – con la regolamentazione secondaria).

Con l'obbligo relazionale si è voluto in sostanza imporre al Governo una preventiva valutazione di fattibilità dell'innovazione normativa proposta sotto forma di disegno di legge: dal momento che un provvedimento avente natura primaria è grado di creare un impatto di notevole rilevanza sull'esistente panorama regolativi, il Governo deve in qualche modo dare conto di aver preso nella dovuta considerazione anche le ripercussioni in termini di organizzazione amministrativa e logistica che una nuova previsione normativa è in grado di riflettere sulle strutture e sulle risorse dello Stato.

Evidentemente però non si deve confondere la relazione tecnico-normativa con una vera e propria relazione sull'impatto della regolamentazione, dato che l'obiettivo della riforma del regolamento era solamente quella di creare un maggiore ambito di conoscenza per la commissione sugli scopi e sulle finalità dell'intervento normativo richiesto dal Governo, da un lato, e di fatto anche uno strumento di razionalizzazione dell'attività normativa che nella relazione trova un maggiore spunto di previsione dell'impatto dell'intervento normativo sulle strutture amministrative (la relazione infatti non si spinge, nel suo contenuto, ad una previsione di carattere esterno, sui cittadini, sulle imprese e sull'economia in generale).

La "fattibilità" legislativa diviene, dal 1998-1999 la nuova parola chiave nell'attività di produzione normativa del Governo.

L'obiettivo viene perseguito sia attraverso un'intensa attività di indirizzo della Presidenza del Consiglio⁷¹ sia per mezzo di interventi di riorganizzazione a livello strutturale (*cf. infra* d.P.C.M. del 6 aprile 1999).

► **CIRCOLARE DE IOANNA DEL 20 MARZO 1999.**

*Immediatamente successiva alla pubblicazione della prima legge di semplificazione, la circolare De Ioanna il contenuto della circolare Prodi del 1998 viene fatto proprio dal segretario della Presidenza del Consiglio e nuovamente inviata alle varie amministrazioni (Prot. DAGL 1/1.1.26/1088/9.79). Nella versione del '99, il provvedimento incrementa il margine di specificazione del contenuto della relazione tecnico-normativa. Tra le valutazioni imprescindibili degli uffici preposti alla sua estensione devono esservi anche quelle inerenti alla potenziale ripercussione dell'intervento normativo verso l'esterno, anticipando una sorta di preliminare "analisi di impatto della regolamentazione" [la formale distinzione tra analisi tecnico-normativa ed analisi di impatto della regolamentazione avverrà, com'è noto, solo con la circolare 27 marzo 2000. *cf. sez. AIR*].*

⁷¹ Si veda anche la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 ottobre 1997 – che rafforza l'efficienza e l'autorevolezza del Governo nel corso della discussione parlamentare, dettando indirizzi e procedure dirette al fine di promuovere un'azione coerente ed univoca dell'esecutivo nella produzione normativa primaria – e la circolare del Ministro per i rapporti con il Parlamento del 20 marzo 1998 – che prende atto delle intervenute modifiche ai regolamenti parlamentari, segnando i nuovi incombenenti per il Governo –.

Significativa, e dello stesso tenore, la circolare del P.C.M. del 15 aprile 1998. anch'essa prende spunto dalla recente revisione dei regolamenti parlamentari in materia di istruttoria legislativa; rivolgendosi formalmente a tutte le amministrazioni competenti ad adottare provvedimenti normativi, essa istruisce gli organi del Governo su come "informare" (anche attraverso una più approfondita relazione tecnico-normativa) le Camere ai fini di una migliore formulazione dei testi legislativi, specie se di iniziativa governativa.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

La richiesta della Presidenza impegnava direttamente le amministrazioni competenti alla compilazione di una scheda di lavoro che viene riportata in allegato alla circolare.

Il percorso interno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, segnato dai vari interventi della Segreteria, fino a quel momento aveva condotto progressivamente il Governo a fornirsi di nuovi strumenti di incremento della qualità dei progetti e dei prodotti normativi, che – dovendo rispondere agli schemi disegnati dalle circolari – venivano predisposti seguendo un preciso ordine di compilazione. Dallo stesso derivava anche una maggiore e migliore prospettazione delle effettive capacità regolative dei provvedimenti normativi proposti (con illustrazione puntuale e doverosa della scelta *per l'atto* al suo contenuto), dovendo la scheda di lavoro ripercorrere in sostanza tutto il cammino decisionale che portava all'elaborazione del testo (e, ancor prima, della scelta).

In questo senso la circolare in commento ha accresciuto gli strumenti del *drafting* normativo del Governo: la relazione tecnico-normativa, dovendo essere preparata per tutti gli schemi di atti normativi ed i regolamenti, vagliati dal Consiglio dei Ministri dopo l'elaborazione ministeriale o interministeriale, assicurava, da un lato, il rispetto di tutte le norme di raccordo con gli altri atti normativi già vigentie, dall'altro, la trasposizione nella stesura del testo di tutte le regole redazionali contenute in atti normativi (legge n. 400/88 in particolare) e non normativi.

Quando anche la predisposizione degli apparati per la qualità della regolazione a livello governativo sarà completata (ci si riferisce alla creazione del Dipartimento degli Affari Giuridici e legislativi) si comprenderà completamente la finalità delle circolari Prodi e De Ioanna, volte a creare una vera e propria rete di collegamento tra le strutture in grado di apportare un miglioramento nella scrittura dei testi normativi [dopo il decreto n. 303/99 – vedi *infra* –, la relazione tecnico-normativa elaborata dalla singola amministrazione proponente dovrà essere valutata dal Dagl, al quale viene inviata a corredo del provvedimento da approvare in sede consigliare. Essa costituisce un immancabile completamento dell'atto, della sua relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria].

La vera e propria riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri venne anticipata da un decreto della Presidenza del 6 aprile 1999 che prendeva atto di tutti i nuovi indirizzi precedentemente detti e forniva l'esecutivo di un apparato specifico per perseguire le direttive di semplificazione introdotte dalla legge n. 50 del 1999.

“Semplificare l'ordinamento” significava anche, come abbiamo detto, rendere i provvedimenti concretamente attuabili dal punto di vista amministrativo⁷².

Non è un caso allora che il nuovo organo – il NUCLEO PER LE SEMPLIFICAZIONI DELLE NORME E DELLE PROCEDURE⁷³ – sia stato istituito nel cuore della Presidenza del Consiglio dei Ministri allo scopo (*nuovamente*⁷⁴) di creare un raccordo fra tutti gli interventi e le iniziative normative del Governo, le Regioni e le parti sociali.

Questa struttura assunse, fra gli altri, il compito di segnalare al Dipartimento degli Affari Giuridici e legislativi l'eventuale carenza delle informazioni che dovevano corredare – nell'apposita relazione tecnico-normativa – il testo del provvedimento normativo, sollecitando [oggi] così il DAGL a procedere alla non iscrizione dell'atto tra quelli che devono essere presentati al c.d. pre-consiglio⁷⁵.

⁷² Cfr. P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rass. Parl.*, 2000, 863 e ss. mette in luce le disposizioni del d. lgs. n. 303/1999 che hanno comportato un «drastico alleggerimento di quelle strutture interne alla Presidenza qualificabili come “necessarie”...al fine di rendere effettivamente libera da vincoli normativi l'autonomia organizzativa».

⁷³ Ora disciplinato dall'art. 32 del D.P.C.M. 4 agosto 2000.

⁷⁴ Ampio, in dottrina, il dibattito critico sulla sovrapposizione delle funzioni riconosciute in capo a queste strutture (v. N. LUPO, in *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, Milano, 2000 e P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rass. Parl.*, 2000, 863 e ss.).

⁷⁵ cfr. Regolamento interno del Consiglio dei Ministri adottato con D.P.C.M. 10 novembre 1993 – G.U. n. 268 del 15 novembre 1993), che all'art. 4 prevede appunto il “pre-consiglio”. In dottrina si leggano i commenti di A. BARBIERO, *Dott.*¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Sulla base di questi cambiamenti le procedure di formazione dei provvedimenti normativi iniziarono ad avvenire sempre più spesso attraverso pratiche di concertazione esterne che apportavano vie meno burocratizzate di elaborazione dei testi⁷⁶.

Il provvedimento che però darà vita ad «un vero e proprio progetto di riforma delle istituzioni attraverso l'amministrazione»⁷⁷ fu introdotto sul finire degli anni novanta.

■ *L'art. 12 del DECRETO LEGISLATIVO N. 303 DEL 30 LUGLIO 1999, «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» ammodernava⁷⁸ le strutture governative preposte al supporto dell'attività normativa del Governo.*

La logica ordinatrice del decreto legislativo n. 303 del 1999 era sostanzialmente quella di completare la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri iniziata con legge del 1988.

L'impronta caratterizzante dell'intervento consisteva nel voler rafforzare i «poteri di direzione e di indirizzo e coordinamento» del Presidente del Consiglio, che con questa iniziativa si vedeva finalmente riconosciuto quel ruolo di decisore politico⁷⁹ per la compagine governativa che l'art. 95 Cost. gli aveva assegnato, ma che la legge dell'88 non aveva specificato a sufficienza.

In un'ottica di incremento generalizzato dell'autonomia organizzativa, contabile e di bilancio in capo all'Ufficio di Presidenza (ad evidente detrimento dei vari apparati ministeriali), il decreto n. 303/1999 intendeva potenziare anche le diverse forme di potere normativo⁸⁰ concentrate nelle mani dell'organo monocratico di vertice, al fine di agevolare – in qualche maniera – anche «l'attuazione per via amministrativa delle politiche di Governo»⁸¹.

Il regolamento interno del Consiglio dei ministri, in Le Regioni, 1994, 1614 e ss.; L. D'ANDREA-P. NICOSIA-A. RUGGIERI, Prime note al regolamento del Consiglio dei Ministri, in Arch. Dir. cost., 1994, n. 2, 124 e ss.; S. MERLINI-G. GUIGLIA, Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri, in Quaderni cost., 1994, 498 e ss.

⁷⁶ Sullo sfondo di questi interventi precipui nell'attività di produzione normativa del Governo vi è la consapevolezza per un rafforzato ruolo nella formazione delle leggi da parte dello stesso e l'incombente revisione della Costituzione. Questa apporterà, com'è noto, tra il '99 ed il 2001 una nuova distribuzione delle materie sulla base del principio di competenza ai fini dell'esercizio dell'attività primaria e una rigenerazione del ricorso agli atti regolamentari.

⁷⁷ A. PAJNO – M.L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁷⁸ F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri alla vigilia della riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 207 e ss.

⁷⁹ *cfr.* Art. 12 della legge n. 59 del 1997, che racchiude la delega al Governo per la predisposizione del decreto di riforma. Già nella legge Bassanini si poteva leggere la finalità prima della prossima riforma della Presidenza del Consiglio, che da apparato servente doveva diventare vero e proprio centro per il coordinamento di tutte le attività di iniziativa normativa del Governo e di raccordo fra le varie amministrazioni (M.C. GRISOLIA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2000, 114).

⁸⁰ La legge n. 400/1988 ed il d.lgs. n. 303/1999 costituiscono la base del potere regolamentare della Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'espressione di una progressiva e meditata volontà di rafforzamento del ruolo dell'organo monocratico rispetto a quello collegiale. Tale potenziamento è prima di tutto voluto a livello di decisione politica, proprio per rendere conto, attraverso una legge dello Stato, dell'avvenuto cambiamento del rapporto tra Parlamento e Governo – da un lato – e del ruolo del Presidente all'interno della compagine governativa, data la mutata forma di governo che vede quest'ultimo sempre più prepotentemente protagonista dell'attività di produzione normativa del nostro Paese.

Il D.P.C.M. può essere collocato infatti in una delle seguenti categorie(*cfr.* M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992, 155 e ss.):

- atto regolamentare;
- atto amministrativo generale
- atto di alta amministrazione.

⁸¹ In questo senso si leggano le interessanti osservazioni maturate da O. ROSSELLI, *I principali atti normativi conseguenti la riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2000, 155.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

Considerando quanto scritto nella parte iniziale di questa presentazione, il dato che emerge chiaramente è che la qualità della regolazione diventa – per effetto di queste riforme – obiettivo primario del Governo ed autonomo interesse pubblico.

Sulla scia della Bassanini *quater* l'importanza data dal legislatore delegato alla tematica della “sistematicità della produzione normativa” veniva dimostrato anche con la creazione di un nuovo organo a cui furono assegnate tutte le iniziative volte a garantire coordinamento e coerenza dell'attività normativa del Governo.

► *DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI – DAGL* ⁸²

In realtà la prima presentazione di questo nuovo organo avviene con il D.P.C.M. 6 agosto 1998 (che definiva in via transitoria l'organizzazione del segretariato generale), che ne anticipava il futuro ruolo centrale nella funzione di accentramento delle attività sulla progettazione normativa del Governo: fino all'anno successivo e all'entrata in vigore del d. lgs. n. 303/99 il DAGL coesisterà accanto all'ufficio centrale per il coordinamento per assorbirne solo in seguito le competenze⁸³.

Esso sostanzialmente assorbe le funzioni precedentemente attribuite all'ufficio per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo.

Si occupa precipuamente della corretta redazione dei testi normativi di estrazione governativa, in modo tale da agevolare la valutazione dell'impatto della regolamentazione nel frattempo introdotta nell'ordinamento giuridico⁸⁴, appunto per garantire la semplificazione degli interventi normativi e la qualità degli stessi.

L'art. 16 del d.P.C.M. 4 agosto 2000 (G.U. n. 186 del 10 agosto 2000, serie generale) ha affidato al Dipartimento degli Affari Giuridici e legislativi il compito di curare 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 [con riferimento all'art. 16bis del Regolamento della camera, e all'attività di supporto e dialogo con il Comitato per la legislazione], al corretto uso delle diverse fonti».

Al fine dell'espletamento di questa complessa attività il Dipartimento intesse oggi una fitta rete di collaborazione con le singole amministrazioni preposte alla preparazione degli atti normativi del Governo, dalle quali il DAGL assume tutte le informazioni *tecniche* necessarie per una lettura *propria* dei testi e della loro formulazione.

Attraverso il raccordo tra le strutture (DAGL, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Nucleo per le semplificazioni delle norme e delle procedure e Osservatorio sulla semplificazione)⁸⁵ l'attività normativa del Governo ha *definitivamente* (?) mutato le sue connotazioni sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi.

Nella rinnovata edizione della forma di governo, che assegna (come si è visto) all'esecutivo un ruolo centrale nell'attività di produzione normativa, la scelta per la collocazione del Dipartimento per gli affari Giuridici e legislativi all'interno della Presidenza sottolinea l'importante “ruolo politico” di questa struttura.

⁸² L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 689 e ss.; A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. Pajno – L. Torchia (a cura di), *La riforma del Governo*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁸³ Il DAGL è infatti costituito da due uffici: l'*ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo* e l'*ufficio per le ricerche e la documentazione giuridica*.

⁸⁴ Si è volutamente escluso dalla trattazione dell'attività di produzione normativa del Governo tutto ciò che concerne l'AIR – analisi di impatto della regolazione – poiché essa costituirà oggetto di approfondimento nella parte ad essa dedicata in questo volume e curata dai dottori E. Ghiribelli – A. Soldano, a cui quindi si rinvia.

⁸⁵ P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1998, 155 e ss.

La funzione di coordinamento di *tutte* le attività normative del Governo fa sì che il DAGL diventi la *sede* ed il *modo* attraverso cui raccordare in maniera strutturale i settori legislativi affidati ai ministeri, ivi compresi quelli dei ministeri senza portafoglio. Nella nuova organizzazione infatti quest'ultimi sono tecnicamente ed operativamente "subordinati" al Dipartimento che, ai sensi dell'art. 196 del d.p.c.m. del 4 agosto 2000, assume in ultima istanza il compito di coordinare e promuovere la «istruttoria legislativa del Governo».

In questo senso particolarmente pregnante diventa l'attività di *drafting* in senso sostanziale che deve essere realizzata dal DAGL: l'art. 16 del d.p.c.m. statuisce che «ai sensi e con le modalità dell'art. 9, d.P.R. 19 luglio 1989, n. 66» il Dipartimento assiste quello 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; assicura, quanto al processo di formazione e 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.

La medesima attività di coordinamento e controllo deve essere esercitata su *tutti i livelli di normazione dell'esecutivo*, latamente considerato, tanto che tra le funzioni istituzionali del DAGL vi è anche quella della supervisione sulla potestà normativa delle autorità indipendenti.

Nonostante gli interventi dell'ultimo decennio in materia di *drafting* governativo sembrano essere stati orientati (compatibilmente ad una rinnovata forma di Governo che vede l'esecutivo al centro del sistema) verso l'unitarietà strutturale e l'accentramento delle risorse in uffici di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio, è anche vero che numerosi sono stati i provvedimenti che hanno parimenti continuato a rafforzare anche i singoli apparati ministeriali.

A supporto delle scelte politiche del ministro rimangono i c.d. "UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE"⁸⁶. La Segreteria del Ministro assicura il supporto all'espletamento dei compiti dello stesso, provvedendo al coordinamento degli impegni e alla predisposizione ed elaborazione dei materiali per gli interventi. Si comprende quindi che tutta l'attività prodromica alla formalizzazione delle proposte provenienti dal singolo ministro si concentra sulle informazioni fornite dai collaboratori più stretti, che quindi anticipano qualsiasi presupposto sulla buona stesura del testo (ecco perché si parla di "segreteria tecnica"⁸⁷).

Tra gli ultimi interventi di carattere strutturale si vuole ricordare (rinviando alla Scheda per l'apposito commento) la creazione dell'UFFICIO PER L'ATTIVITÀ NORMATIVA ED AMMINISTRATIVA DI SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME E DELLE PROCEDURE da parte dell'art. 11 della legge n. 137 del 2002.

Sopprimendo il Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure⁸⁸ (istituito con l'art. 3 della L. 50/1999) dal 30 giugno 2002 si voleva completare la riorganizzazione del

⁸⁶ i Ministri senza portafoglio possono godere dell'ausilio delle apposite strutture create presso la presidenza e oggi disciplinate con il d.P.C.M. del 23 luglio 2002.

⁸⁷ Il compito effettivo degli uffici di Gabinetto consiste nella preparazione dei testi-base che vengono appuntati dopo aver ricevuto l'*imput* politico dal Ministro. Una volta adattato il contenuto alle eventuali osservazioni delle competenti direzioni generali, il testo così confezionato viene trasmesso al Ministro, solo dopo aver raccolto i consensi e gli assensi delle amministrazioni interessate. Sul tema si rinvia a G. D'AURIA, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 697 e ss.

⁸⁸ Le funzioni del Nucleo erano state ritagliate nella prassi dell'attività di riordino normativo del Governo dal d.P.C.M. 4 agosto 2000 emanato ai sensi dell'art. 7 del d. lgs. 303/1999, soprattutto a causa dell'abrogazione dell'art. 3³ della legge n. 50/1999 operata dalla nuova legge di semplificazione per il 1999 (l. n. 340/2000).

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Governo sulla base dei principi generali del decreto legislativo n. 300 del 1999. Ufficio centrale, istituito ancora una volta nel cuore della struttura di Governo, specificamente competente per incrementare la qualità del lavoro dell'intero settore giuridico-legislativo, collaborando e coordinando l'intervento dei singoli uffici legislativi presso i ministeri.

Dello stesso periodo la costituzione dell'UFFICIO PER L'ATTIVITÀ NORMATIVA ED AMMINISTRATIVA DI SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME E DELLE PROCEDURE ad opera del d.P.C.M. del 30 dicembre 2002 (si rinvia alla Scheda di approfondimento).

Per completare – senza pretese di esaustività – queste brevi note sull'attività di produzione normativa del Governo si deve spendere qualche osservazione sulle “raccolte” di regole della tecnica legislativa adottate dall'esecutivo parallelamente all'evoluzione degli apparati.

**L'ATTIVITA' NORMATIVA DEL GOVERNO NELLE CIRCOLARI E NELLE DIRETTIVE SULLA TECNICA
LEGISLATIVA (cenni)**

L'obiettivo delle raccolte elaborate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, piuttosto che dai singoli ministri (in particolare quello della Funzione Pubblica), è quello di offrire uno strumento unico, applicabile a tutti gli schemi di atti normativi in modo tale da rendere omogenea “almeno” la *predisposizione* del testo.

Come abbiamo spiegato prima, i provvedimenti di razionalizzazione delle regole di tecnica legislativa possono essere di tre tipi:

- 1) raccolte di regole *formali*: volte all'organizzazione del testo, all'uso proprio del linguaggio, alla formulazione della frase normativa e così via;
- 2) raccolte di regole *sostanziali*: per lo più relative alla trasposizione delle procedure di adozione dell'atto nelle modalità espressive dello stesso e al riporto di pareri e concerti provenienti dall'esterno, nella volontà teleologica di coordinare il nuovo testo con altri atti vigenti;
- 3) raccolte di regole *sistematiche*: sono prevalentemente norme di coerenza e di omogeneizzazione del sistema normativo di riferimento, in cui si collocano – per quanto di nostro interesse – tutte le disposizioni sulla semplificazione delle norme e delle procedure (che sono contenute già nei testi di legge e di delega legislativa, ma che sempre più spesso entrano in maniera più puntuale nelle circolari della Presidenza e nelle direttive del P.d.C.).

Queste ultime sono quelle su cui sembra essersi maggiormente soffermato l'interesse dei *drafters* amministrativi nell'ultimo decennio.

Rimandando alla lettura dell'apposita sezione sull'AIR per quanto concerne l'analisi di fattibilità e di impatto della regolazione⁸⁹, qui si vuole solo accennare alle novità introdotte da taluni recenti provvedimenti che hanno influito – la nostro avviso – in modo significativo sulla dimensione organizzativa del diritto prodotto dal Governo, e che ne hanno condizionato in un qualche modo l'applicabilità.

⁸⁹ Per la prima volta in Italia, con l'approvazione della legge n. 50 dell'8 marzo 1999, è stata introdotta la metodologia dell'AIR agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e ai regolamenti ministeriali ed interministeriali. Alla previsione legislativa hanno fatto seguito due direttive (dir. del P.d.C.M. del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001) e la Costituzione di un Comitato di indirizzo. La materia è stata recentemente oggetto della terza legge di semplificazione (la n. 229 del 2003) che nella descrizione del metodo ha dimostrato di trarre ispirazione dalle direttive OCSE (si rinvia all'apposita sezione in questo *Volume*).

Dal momento che, nei provvedimenti citati nella prima parte di questa *Presentazione*, il Governo viene sempre più spesso individuato (attraverso lo strumento della delega legislativa) come l'organo competente ad effettuare un riassetto in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione (*cf.* art. 2 della legge n. 229/2003, ma anche – più di recente – la legge n. 246/2005⁹⁰) non si poteva che concentrarsi su quegli interventi *mirati* che hanno tradotto le direttive di *drafting* in vere e proprie norme di politica legislativa⁹¹.

Gli anni ottanta del secolo scorso furono una vivace stagione di elaborazione di buone regole sulla redazione dei testi normativi.

Dallo Stato venne la circolare concordata nel 1986 dai presidenti della camera, del senato e del consiglio dei ministri, ma è sul finire del decennio che fu posto il problema dell'uniformazione delle regole per la redazione dei testi normativi.

A livello statale fu costituita una commissione per rivedere la circolare del 1986, da cui venne una nuova circolare, approvata il 20 aprile del 2001 e seguita, il 2 maggio, da una *Guida* per la sua applicazione.

La Guida che riprende, integra e riorganizza il contenuto della circolare parlamentare, fu approvata con le stesse modalità del 1986, ma riguarda solo il Governo.

Con la pubblicazione della Guida, l'obiettivo prefissato è stato quello di realizzare, sulla base dell'esperienza maturata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, un manuale tecnico-operativo che si ponesse come un strumento pratico di lavoro per tutti gli uffici legislativi dei ministeri e delle amministrazioni di settore, coinvolti in primo piano nel processo di produzione normativa.

Il contenuto del documento si sviluppa gradualmente, secondo un criterio di progressione logica, da profili di *drafting* di tipo meramente formale, quali lo stile delle disposizioni, l'uso dei verbi, la struttura dell'atto, a profili di *drafting* di tipo più sostanziale, per i quali, sulla scia dell'esperienza inglese, si è cercato di stigmatizzare alcune regole di redazione relative a particolari tipi di disposizioni o atti.

Particolarmente significative, sulla base di quanto premesso, le disposizioni concernenti gli "ASPETTI SOSTANZIALI DI REDAZIONE E CONTENUTO TIPO DELL'ATTO" (sez. 4). Si veda ad esempio la parte sulla "motivazione condizionata" dei testi normativi, in cui devono (o meglio possono!) essere introdotte delucidazioni sugli obiettivi, ma mai le finalità (politiche) dell'atto.

Oppure quelle sulle definizioni, con l'avvertimento (anch'esso di buona pratica redazionale) di indicare se esse saranno rilevanti solo relativamente al contesto in cui vengono fornite ovvero per un contesto più ampio⁹².

Ancora i principi sulla normazione in ambiti interessati dall'intervento delle Regioni, piuttosto che della Comunità europea. Le distinzioni tra norme generali ed interpretative. La differenziazione tra il concetto di norma tributaria e di copertura finanziaria, e le relative regole di scrittura.

I più significativi sono sicuramente gli indirizzi relativi ai "prodotti tipici" della normazione governativa che dimostrano di aver preso definitivamente coscienza del mutato ruolo dell'esecutivo nella produzione legislativa e della presenza di appositi apparati di supporto alla qualità redazionale degli atti.

Il *drafting* governativo contemporaneamente ha perseguito anche un'altra difficile via: quella della semplificazione del linguaggio amministrativo. Inizialmente percorrendo la strada della

⁹⁰ N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare, ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (Legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2006, 275 e ss. e, nella stessa *Rivista* R. Pagano, *Qualche osservazione sull'articolo 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (Legge 28 novembre 2005, n. 246)*, 293 e ss.

⁹¹ N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali*, 2004, fasc. 1, 97 e ss.

⁹² Questa non è una regola di poco momento, se si considera che dalla definizione derivano anche i confini di applicazione delle disposizioni e le connotazioni proprie degli istituti giuridici.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

“manualistica” (c.d. codici di stile), per poi approdare allo strumento più snello e puntuale della direttiva. In questo caso determinante è stato il contributo istituzionale del Dipartimento della Funzione Pubblica (v. direttiva dell’8 maggio 2002, e la sua continuazione del 25 ottobre 2005) che ha nel tempo fornito all’Amministrazione un vero e proprio impianto di norme per la redazione degli atti normativi ed amministrativi.

Per un approfondimento delle tematiche affrontate in questa *Presentazione* si rinvia alla lettura delle singole schede di commento di seguito riportate.

2.4.1. CIRC. 29.05.1986 (rinvio a 2.1.1.)

2.4.2. L. 400/1988, art.. 23 (S. Lombardo)**LEGGE n. 400/1988****“Disciplina dell’attività di Governo e
ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”**

Art. 23 – UFFICIO CENTRALE PER IL COORDINAMENTO DELL’INIZIATIVA LEGISLATIVA E DELL’ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO.

Tipologia dell’atto	Legge ordinaria statale
Natura	normativo
Data	23 agosto 1988 (G.U. 12 settembre 1988, n. 214, suppl. ord.)
Autorità emanante	Parlamento della Repubblica
Partizione dell’atto in esame	Articolo 23 – Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa e dell’attività normativa del Governo.
Destinatari e ambito di applicazione	<i>L’articolo in esame istituisce un organo a cui è attribuita la funzione di:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>coordinare ed armonizzare l’attività normativa del Governo (in particolare quella regolamentare) con quella legislativa;</i> - <i>elaborare indirizzi di intervento normativo di riordino e codificazione;</i> - <i>redigere testi di coordinamento tra leggi e regolamenti.</i>
Richiamo implicito a	<ul style="list-style-type: none"> • regolamento di organizzazione dell’ufficio, adottato con d.p.r. 19 luglio 1989, n. 366

1. Presupposti, finalità e contenuti

Disposizione abrogata dall’art. 12 del decreto legislativo n. 303 del 30 luglio 1999 («Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»), che ha istituito il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi – DAGL, l’art. 23 della legge n. 400/1988 costituiva nell’ambito del segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri (art. 18¹) *l’Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa e dell’attività normativa del Governo.*

Scopo dichiarato⁹³ del provvedimento in oggetto era quello di individuare con chiarezza quale struttura dovesse essere ritenuta competente per lo svolgimento di funzioni generali di coordinamento dell’attività normativa del Governo.

Prima della sua istituzione, infatti, la presenza di una pluralità di centri di produzione normativa all’interno dell’esecutivo aveva agevolato la concentrazione di compiti di sintesi nel senso in esame a vantaggio dell’Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia⁹⁴.

⁹³ Secondo certa dottrina (cfr. 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, 366 e ss.) l’istituzione dell’ufficio *de quo* era per lo più da motivare col fatto che, sempre più prepotentemente, il Governo affermava un suo ruolo di co-legislatore. Introdotto con una legge formale, votata dal Parlamento, l’ufficio doveva funzionare da “filtro” dell’iniziativa governativa.

⁹⁴ La normativa sull’organizzazione e le competenze di questo ufficio è rappresentata ancora oggi dal R. D. 8 aprile 1940, n. 83, così come modificato – per quanto riguarda la composizione della struttura – dall’art. 3 del d.P.R. 24 novembre 1982, n. 934. A voler essere davvero precisi, la prima prospettazione di questo organo quale “ufficio Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Nell'incertezza del dato normativo pre-costituzionale, questo aveva strutturato le proprie competenze in una sorta di «ufficio generale per la legislazione», entrando in conflitto con le analoghe attribuzioni reclamate dall'ufficio operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con la legge n. 400/1988 il legislatore volle definire con maggiore precisione le rispettive competenze dei due uffici, l'uno presso il Ministero della Giustizia⁹⁵, l'altro in seno alla Presidenza del consiglio dei Ministri:

- in attuazione del testo unico 28 dicembre 1985 n. 1092 (in materia di pubblicazioni ufficiali della Repubblica) l'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia continua a svolgere funzioni generali relativi alla ufficializzazione dei testi normativi dell'esecutivo e a fornire pareri sulle materie di sua competenza. In base ai più recenti interventi normativi in tema di organizzazione del Governo (in riferimento al d. lgs. 30 luglio 1999) – come tutti gli uffici legislativi ministeriali – esso si occupa della preparazione dei disegni di legge governativi sulla giustizia. Esso conserva attribuzioni generali di coordinamento, ma solo in esecuzione dell'art. 7 del d.lgs. n. 303/1999 e cioè: per (*lett. d*)l'«organizzazione del settore giuridico-legislativo in modo da assicurare il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento, l'elaborazione di 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 della normativa, la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato»⁹⁶;
- secondo le indicazioni dell'art. 23 tutta l'attività di coordinamento tra l'attività normativa del Governo e quella del legislatore statale (inteso a livello Parlamentare) deve essere realizzata attraverso le strutture e le competenze dell'Ufficio centrale⁹⁷.

Il concreto funzionamento della struttura in esame avveniva in applicazione del d.P.R. n. 366 del 19 luglio 1989, concernente il *Regolamento di attuazione dell'art. 23, l. 23 agosto 1988, n. 400*⁹⁸.

Prima del “passaggio di consegne” al DAGL l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo fu concepito per assolvere fondamentalmente a quattro compiti⁹⁹:

1) compito di individuazione del vigente: ai fini della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, per ciascun intervento a livello legislativo primario (legge o atto avente valore di legge) e per ciascun

legislativo “del” Governo” fu un regio decreto del 1923 (R.D. 2 dicembre 1923, n. 2572), che lo descriveva come una sorta di “unità organizzativa” che collaborava alla redazione dei disegni di legge governativi e provvedeva al controllo degli atti normativi da sottoporre alla firma del Guardasigilli (*cfr.* A. SINISCALCHI, *Dei compiti dell'ufficio legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia nel campo dell'attività legislativa*, in *Responsabilità e dialogo*, 1970, 1, 44 e F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989, 148). È sulla base delle originarie funzioni in materia di “custodia delle norme” attribuita al Guardasigilli che si sommano nel tempo le altre funzioni sulla redazione e sul controllo degli atti normativi governativi.

⁹⁵ U. DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo*, in ID. (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1992, 19 e ss.

⁹⁶ Agli uffici legislativi dei singoli ministeri spetta inoltre di formulare proposte per la definizione del programma governativo di riassetto normativo e di codificazione, secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge 29 luglio 1993, n. 229.

⁹⁷ Per una delucidazione sulle attribuzioni dei due uffici si rinvia a B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, 119 e ss.

⁹⁸ Sulla tormentata realizzazione del regolamento attuativo dell'art. 23 della legge n. 400/88 si veda S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Rass. Parl.*, n. 1/1991, 38 e ss.

⁹⁹ In realtà l'art. 2 del d.P.R. n. 366/89 elenca molteplici funzioni in capo all'Ufficio, che spaziano dall'adozione delle misure necessarie per il riordino del sistema normativo vigente alla cura dei rapporti tra Parlamento e Governo, in modo che sia assicurata l'effettiva partecipazione dell'esecutivo all'attività di programmazione parlamentare.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

regolamento l'Ufficio «segnala[va] al Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni abrogate o direttamente modificate per effetto delle nuove disposizioni di legge o di regolamento»;

2) compito di soluzione delle incongruenze del sistema normativo: «l'Ufficio indica[va] in rapporti periodici¹⁰⁰ al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri interessati incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi»;

3) compito di riordino del sistema normativo: segnalando la necessità di procedere alla codificazione della disciplina di intere materie o alla redazione di testi unici. Relativamente a questa competenza, i membri dell'ufficio centrale dovevano sottolineare le ipotesi di particolare complessità, per le quali potevano proporre al Consiglio dei Ministri un «testo coordinato della legge e del regolamento vigenti»¹⁰¹;

4) compito di predisposizione del contenzioso costituzionale: l'illustrazione degli elementi di valutazione sulle questioni di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, comprese le direttive da impartire, ad opera del Presidente del consiglio dei ministri, all'avvocatura dello stato rientravano tra i doveri istituzionali dell'Ufficio.

Occupandosi sostanzialmente della predisposizione di tutta l'attività normativa nelle materie di competenza della presidenza del consiglio dei ministri (schemi di disegni di legge, di decreti legislativi, di decreti-legge e di regolamenti) l'ufficio collaborava con i vari ministeri (meglio, con gli uffici legislativi) interessati alla formulazione dei testi, ponendo in essere una difficile opera di coordinamento tra le iniziative già predisposte ed i progetti di interesse settoriale¹⁰².

In quest'opera di pianificazione, ed in particolare nella supervisione dell'intervento primario del Governo, l'ufficio era la struttura preposta a verificare che venissero rispettati i criteri fondamentali del corretto inserimento di nuovi provvedimenti e cioè: 1) il rispetto delle procedure, con particolare attenzione agli obblighi di audizione dei ministeri interessati; 2) l'effettiva corrispondenza del contributo normativo al programma di governo; 3) la coerenza con la Costituzione (espressamente con quanto stabilito dall'ordinamento in materia di copertura finanziaria¹⁰³) e le fonti comunitarie¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Tali rapporti venivano inviati a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Camera dei deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica.

¹⁰¹ Le indicazioni fornite e i testi redatti dall'Ufficio avevano funzione esclusivamente conoscitiva e non modificavano il valore degli atti normativi che erano sono oggetto.

¹⁰² A tal fine l'art. 3² del regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge n. 400/1988 prevedeva il compito di: a) richiede[re] notizie, dati, atti e documenti in ordine agli schemi di atti normativi in elaborazione presso singoli ministeri, avanzando proposte ed osservazioni; b) cura[re] i rapporti con gli uffici cui è attribuita, nell'ambito dei ministeri, specifica competenza in materia legislativa, per le occorrenti informazioni, comunicazioni e intese; c) promuove[re] riunioni di coordinamento per la definizione del contenuto degli schemi di atti normativi, anche al fine delle necessarie concertazioni; d) individua[re], d'intesa con il comitato di cui all'art. 2, comma secondo, le iniziative occorrenti per l'attuazione del programma di governo.

¹⁰³ Specie relativamente a questa funzione, non esattamente puntualizzata né nella legge n. 400/88 né nel relativo regolamento di attuazione, l'ufficio per il coordinamento avrebbe ben presto manifestato tutte le sue carenze a svolgere un compito effettivo ed utile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al punto da destrutturarne la composizione, poi confluita nel DAGL. Se l'intento del legislatore dell'88 era infatti quello di apportare maggiore chiarezza nelle rispettive competenze tra i vari organi ministeriali e della presidenza stessa, allora è evidente che tale provvedimento avrebbe dovuto chiarire una volta per tutte quale attività l'Ufficio avrebbe dovuto assolvere in regime di esclusività. Le fonti prima richiamate invece lasciarono sfumato il confine tra questo ufficio ed la stessa presidenza del Consiglio, non che tra esso e i ministeri della Giustizia e del tesoro in ambito finanziario.

¹⁰⁴ Norma questa particolarmente avanzata se si pensa che le norme comunitarie costituiscono un esplicito limite all'esercizio dell'attività legislativa primaria solo dal 2001, con la nuova formulazione dell'art. 117¹ Cost.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

L'Ufficio per il coordinamento ha concretamente contribuito all'incremento della qualità¹⁰⁵ degli interventi normativi del governo anche a livello secondario, dal momento che la sua attività di filtro sugli schemi di regolamento (in relazione a quanto stabilito dall' art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400) comportava il necessario accertamento «della conformità alle prescrizioni ed ai principi contenuti nelle leggi e nei decreti legislativi di riferimento», oltre che «della compatibilità con i vigenti regolamenti del governo, nel caso di schemi di regolamento ministeriale o interministeriale».

Nello svolgimento delle sue funzioni l'ufficio (a cui era preposto un magistrato delle giurisdizioni superiori, ordinaria o amministrativa, ovvero un dirigente generale dello Stato o un avvocato dello Stato o un professore universitario di ruolo di discipline giuridiche) poteva giovare dell'ausilio di altri organi della pubblica amministrazione¹⁰⁶.

Per rendere più efficace la propria attività e concreto il coordinamento tra i diversi livelli di normazione («al fine di armonizzare i testi normativi statali e regionali») il legislatore aveva previsto che esso potesse promuovere forme di collaborazione con gli uffici delle presidenze delle giunte regionali.

¹⁰⁵ L'art. 5 del d. P.R. n. 366/1989 prevedeva addirittura in capo all'ufficio la possibilità di formulare raccomandazioni in via generale e la determinazione di regole tecniche per la redazione degli schemi di disegni di legge e di altri atti normativi. Compito questo che rientrava nella previsione più generale di promozione delle iniziative dirette a sviluppare e diffondere le tecniche di redazione degli atti normativi ed amministrativi, elaborate ai vari livelli istituzionali.

Dal punto di vista del *drafting* formale, nel regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge n. 400/1988 era altresì specificato in merito alle funzioni di riordino, che l'ufficio segnalasse al ministero di competenza o alla segreteria generale della Presidenza del Consiglio le disposizioni espressamente ovvero tacitamente abrogate, in modo che le stesse potessero essere correttamente espunte dai nuovi progetti normativi del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (art. 6, lett. d)).

¹⁰⁶ Numerosi infatti erano i settori dell'intervento dell'ufficio:

- a) affari costituzionali, ordinamento generale dello stato e della pubblica amministrazione;
- b) giustizia, affari interni e difesa;
- c) affari esteri e comunitari;
- d) programmazione economica, bilancio, tesoro e finanze;
- e) cultura, scienza, istruzione e informazione;
- f) ambiente, territorio e lavori pubblici;
- g) trasporti, poste e telecomunicazioni;
- h) attività produttive di beni e servizi;
- i) lavoro e affari sociali.

2.4.3. Regolamento interno Cons. Min. DPCM 10.11.1993, artt. 14-19 (P. Cappello)**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 1993****Presidenza del Consiglio dei Ministri****REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI***Artt. 14-19*

Tipologia dell'atto	<i>Decreto governativo</i>
Natura	<i>Normativo</i>
Data	<i>10 novembre 1993</i>
Autorità emanante	<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>
Partizione dell'atto in esame	<i>Artt. 14-19</i>
Destinatari e ambito di applicazione	Il decreto offre una disciplina dell'attività interna del Consiglio dei Ministri, l'ambito di applicazione e i destinatari di questo atto normativo si risolvono, pertanto, nei membri di questo collegio.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Art. 72 terzo comma Cost..</i> • <i>Art. 5 comma 1, lettera e, Legge 23 agosto 1998 n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"</i>
Presupposti, finalità e contenuto	<p><i>Gli articoli di seguito riportati si riferiscono all'attività di iniziativa legislativa governativa, concernendo la presentazione dei disegni di legge e tutte le attività inerenti la rappresentanza del Governo in Parlamento. Particolare attenzione è dedicata alla duplice verifica riguardante da un lato, la conformità dei disegni di legge con la definita approvazione delle camere, soprattutto nel caso di proposte incidenti sulla politica generale del Governo, dall'altro il problema dello stato di attuazione degli impegni assunti dal Governo in Parlamento. Viene in proposito prevista una segnalazione da parte del Ministro per i rapporti con il Parlamento al Presidente del Consiglio in caso di inadempimenti, allo scopo di evidenziare le puntuali difficoltà riscontrate.</i></p> <p><i>Il presente testo normativo non presenta, in realtà, indicazioni di drafting in senso stretto, ma si è voluto in questa sede proporre tutti i documenti che, pur non risolvendosi in una formale indicazione di tecniche redazionali e linguistiche contribuiscono ad un miglioramento della qualità legislativa.</i></p> <p><i>Occorre pertanto osservare come, affinché la redazione materiale dei testi normativi pervenga ad esiti coerenti, risulti indispensabile affiancare all'analisi linguistica e formale tipica della fase finale del coordinamento dell'articolato normativo, un approfondimento del momento della progettazione legislativa.</i></p> <p><i>L'attenzione alla qualità delle leggi, deve iniziare quando il progetto di legge viene concepito e introdotto nei canali istituzionali.</i></p> <p><i>Per questo l'attività di drafting accompagna l'iter di formazione del testo normativo e un equilibrato coordinamento tra le iniziative governative e l'attività parlamentare risulta essenziale ai fini di una normazione di qualità.</i></p>

2.4.4. L. 127/1997, artt. 17²⁵⁻²⁸ Semplificazione (P. Cappello)**Legge 15 maggio 1997, n. 127****Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo***Art. 17 commi 25-28*

Tipologia dell'atto	<i>Legge</i>
Natura	<i>Normativo</i>
Data	<i>15 maggio 1997, n. 127</i>
Autorità emanante	<i>Legge formale ordinaria del Parlamento</i>
Partizione dell'atto in esame	<i>Artt. 17 commi 25-28</i>
Destinatari e ambito di applicazione	Le norme sopra indicate si applicano all'amministrazione per i commi 25, 26 e 27, mentre il comma 28 è rivolto al Consiglio di Stato, istituendo un apposita sezione consultiva finalizzata all'esame degli schemi di atti normativi per i quali è previsto il parere del Consiglio di Stato
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Art. 17, Legge 23 agosto 1988, n. 400</i> • <i>Combinato disposto dell'Art. 2 comma 3, Legge 23 agosto 1988, n. 400 e art. 33 T.U Leggi sul Consiglio di Stato approvato con Regio Decreto 26 giugno 1924 n. 1054.</i>

Presupposti, obiettivi e finalità.

Il testo normativo qui riportato riordina e razionalizza l'intervento del Consiglio di Stato nel procedimento di formazione degli atti dell'Esecutivo, prescrivendolo come obbligatorio nei casi previsti dall'art. 17 L. 23 agosto 1988, n. 400.

L'intervento del Legislatore del 97, com'è noto, si inserisce nella tendenza alla semplificazione dell'attività amministrativa, al c.d. snellimento degli adempimenti procedurali e al riordino della relativa normativa, coerentemente con questi ambiziosi obiettivi, l'art. 17 c. 25-28 dispone, infatti, l'abrogazione di ogni disposizione di legge che preveda il parere del Consiglio di Stato in via obbligatoria salvo il combinato disposto dell'art. 2 c. III della Legge 23 agosto del 1988 n. 400, e dell'art. 33 T.U delle Leggi del Consiglio di Stato, fissando contestualmente la previsione del parere in via obbligatoria per i soli casi

- *Emanazione di atti normativi del Governo ex art. 17 L. 1988 n. 400*
- *Decisioni dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica*
- *Schemi generali di contratti tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri*

Queste semplici disposizioni si inseriscono in realtà in un contesto molto più complesso ed in continua evoluzione relativo all'assetto delle fonti dell'esecutivo alla luce del processo di semplificazione e riordino inaugurato in modo organico con Leggi Bassanini e compiutamente riprese dalle Leggi di semplificazione.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

Tali previsioni sono da valutare in relazione alla marcata tendenza a livello generale all'assimilazione dei rispettivi regimi giuridici fra le norme legislative e regolamentari¹⁰⁷ espressa attraverso una parziale omologazione procedimentale e una generale promiscuità nell'utilizzo delle diverse tipologie di fonti.

Soprattutto in relazione alle operazioni di delegificazione semplificazione e riordino tipica della più recente esperienza politica, si registra, infatti, un'astratta idoneità ad assolvere alle funzioni di semplificazione, tanto dai regolamenti delegati, quanto dei T.U adottati con decreto legislativo.

Lo stesso procedimento di adozione, preceduto dalla legge parlamentare che ne delimita il campo di azione e ne fissa i criteri direttivi contribuisce ad una sostanziale incertezza nel riparto competenziale e nella puntuale distinzione fra le due fonti. Il necessario parere del Consiglio di Stato diventa, così, da un lato criterio distintivo tra i due tipi di atti normativi, costituendo un passo avanti verso una maggiore chiarezza e qualità degli strumenti di regolazione, dall'altro segna l'inizio di una nuova e duplice tendenza di fuga del regolamento¹⁰⁸ verso l'alto privilegiando il ricorso a codici di settore adottati con decreto legislativo e verso il basso, adottando norme generali di contenuto essenzialmente regolamentare nelle forme di atti amministrativi.

¹⁰⁷ P. Carnevale, Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla Legge n. 229 del 2003, *Diritto e Società*, 2005, pp. 561-594

¹⁰⁸ F. Sorrentino, *Le fonti del Diritto*, Genova 2002, pp. 144 ss

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

2.4.5. CIRC. 03.10.1997, Emendamenti (P. Cappello)**CIRCOLARE 3 ottobre 1997***Presidenza del Consiglio dei Ministri***“Procedimento per l’autorizzazione alla presentazione di emendamenti e per la determinazione della posizione del Governo in ordine alle iniziative legislative”**

Tipologia dell’atto	<i>Circolare</i>
Natura	<i>Non normativo</i>
Data	<i>3 ottobre 1997</i>
Autorità emanante	<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>
Partizione dell’atto in esame	<i>Intero documento</i>
Destinatari e ambito di applicazione	La Circolare detta regole volte ad orientare l’operato dei membri Consiglio dei Ministri in materia di presentazione di emendamenti ed iniziative legislative
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Art. 17 D.P.C.M. 10 novembre 1993, Regolamento Interno del Consiglio dei Ministri,</i> • <i>D.P.C.M. 14 marzo 1997</i> • <i>Art. 11 ter Legge 5 agosto 1978, n. 468 come modificata dalla Legge 23 agosto 1988 n. 362,</i> • <i>Art. 15 Legge 23 agosto 1988, n.</i>
Presupposti, finalità e contenuto	<p><i>“Coloro che hanno esperienza di adunanze politiche”, diceva nel 1816 Jeremy Bentham, “sanno quanta confusione producano i moltiplicati emendamenti e quanto siano desiderabili, se non regole assolute, almeno un filo che possa condurre all’uscita di un tal labirinto”.</i></p> <p><i>Ecco allora che comprendiamo come un qualsiasi studio di drafting legislativo risulterebbe incompleto se non comprendesse una riflessione di legistica sugli emendamenti anche perché, com’è noto, il procedimento legislativo si articola, dopo l’analisi generale del progetto di legge, nell’esame degli articoli e degli emendamenti in una fase intrinsecamente unitaria.¹⁰⁹</i></p> <p><i>Entrambi i regolamenti delle Camere lo sottolineano: l’esame di ciascun articolo consiste nella trattazione del complesso degli emendamenti ad esso proposti¹¹⁰.</i></p> <p><i>La circolare del ’97 deve essere letta congiuntamente al D.P.C.M del 10 novembre del 2003 recante “ Regolamento interno del Consiglio dei Ministri” dove, all’art. 17 viene prescritta l’autorizzazione del P.d.C o per sua delega, dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento per la presentazione al Parlamento di emendamenti al progetto di legge. La necessaria unitarietà del Governo nella presentazione degli emendamenti si riflette anche nella previsione di un parere obbligatorio da parte dei Ministri competenti, salva l’eventualità che</i></p>

¹⁰⁹ A. Manzella, Il Parlamento, Bologna 2003, pp. 331 ss¹¹⁰ Artt. 85 c. I r.C; 100 c. II r. SDott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

sull'emendamento debba essere chiamato a pronunciarsi il Consiglio dei Ministri, ove si incida sulla politica generale del Governo.

La Circolare dimostra la sua attenzione alla qualità normativa, non solo dal punto di vista formale, cercando una formulazione degli emendamenti il più possibile unitaria e coerente con la politica generale del Governo, ma anche sotto il profilo sostanziale e di fattibilità.

Particolarmente significativa a tal proposito, è la necessità che sia acquisito il concerto del Ministro del tesoro, del Bilancio e della programmazione economica, quando l'emendamento comporti maggiori oneri o minori entrate e che sia corredato a norma della L. 23 agosto 1988, n. 362, dalla relazione tecnica predisposta dall'amministrazione competente e verificata dal Ministero del Tesoro.

L'obbiettivo della qualità legislativa è infine percepito dalla circolare di seguito riportata, sotto il profilo del linguaggio dell'emendamento, della coerenza con il disegno di legge e con l'ordinamento giuridico generale, viene previsto, infatti, che il Ministro per i rapporti con il Parlamento acquisisca il parere del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per verificare il corretto uso delle fonti del diritto e il rispetto delle regole del drafting.

2.4.6. CIRC. MIN RAPP. PARL. 20.03.1998, Programmazione (P. Cappello)**CIRCOLARE 20 marzo 1998***Presidenza del Consiglio dei Ministri***“Adempimenti del Governo relativi alle modificazioni al Regolamento della Camera in tema di programmazione dei lavori dell’Assemblea e delle Commissioni”**

Tipologia dell’atto	<i>Circolare</i>
Natura	<i>Non normativo</i>
Data	<i>20 marzo 1998</i>
Autorità emanante	<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>
Partizione dell’atto in esame	<i>Intero documento, comprensivo di allegato recante la sintesi delle norme del Regolamento relative alla programmazione dei lavori.</i>
Destinatari e ambito di applicazione	La Circolare detta regole volte ad orientare l’operato dei membri Consiglio dei Ministri in relazione ai riflessi che la modifica del Regolamento della Camera apporta all’organizzazione dei lavori dell’Esecutivo
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<p><i>Testo della circolare:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Regolamento della Camera, come da modifica deliberata il 24 settembre 1997</i> • <i>Art. 23, 25 c. I e II, 69, 81 Regolamento Camera</i> <p><i>Allegato:</i> (<i>Rinvii interni allo stesso Regolamento</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Art. 23 c. II, 24 c. III, 49, 69, 81 c. II, 96 bis c. V e VI, 154</i>
Presupposti, finalità e contenuto	<p><i>La circolare riguarda gli adempimenti delle Camere in relazione alla modifica del Regolamento del 24 settembre 1997 in materia di programmazione dei lavori.</i></p> <p><i>I presupposti di questo testo a mero contenuto di indirizzo e non avente forza normativa sono gli artt. 23, 24 e 25 r. C.</i></p> <p><i>La circolare in esame presenta contenuti di drafting normativo solo in maniera indiretta, ma occorre considerare che il risultato normativo prodotto in sede parlamentare dipende in larga misura dal metodo di programmazione dei lavori.</i></p> <p><i>Il Parlamento è costituito da un “universo policentrico”, per usare l’espressione cara a A. Manzella, che trova il suo punto di equilibrio nelle regole della programmazione, queste permettono, infatti, di ordinare le svariate autonomie parlamentari in funzione di fini comuni.</i></p> <p><i>Il Governo in questo subprocedimento strumentale al principale procedimento di decisione, riveste un modo essenziale per l’equilibrio stesso del sistema parlamentare.</i></p> <p><i>Con l’espressione “ Governo in Parlamento” non si intende soltanto</i></p>

l'organo presentatore di disegni di legge ed emendamenti, ma anche l'organo che si assicura i mezzi parlamentari per realizzare il suo programma.

A questo fine viene stabilito il termine di due giorni, prima della riunione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo, ai sensi dell'art. 23 r.C, affinché il Governo comunichi le proprie indicazioni in ordine di priorità e al fine della predisposizione del programma medesimo.

Per quanto riguarda i calendari dei lavori in commissione si stabilisce che i Ministri debbano comunicare direttamente ai Presidenti delle Commissioni di riferimento e ai rappresentanti dei gruppi le indicazioni delle priorità dei disegni di legge di proprio interesse.

Il coordinamento in Parlamento-Governo in materia di programmazione dei lavori si articola in una dettagliata previsione di termini e iter procedurali che, secondo l'impostazione del Presidente del Consiglio dei Ministri può costituire un efficace strumento per il miglioramento dell'attività legislativa del Governo, della qualità della normazione ed una più razionale previsione dei tempi dell'esame parlamentare.

2.4.7. CIRC. PCM 15.04.1998, Istruttoria (P. Cappello)**CIRCOLARE 15 aprile 1998***Presidenza del Consiglio dei Ministri***“Adempimenti del Governo relativi all’attuazione dei principi posti dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati in materia di istruttoria legislativa”**

Tipologia dell’atto	<i>Circolare</i>
Natura	<i>Non normativo</i>
Data	<i>15 aprile 1998</i>
Autorità emanante	<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>
Partizione dell’atto in esame	<i>Intero documento, comprensivo di allegato recante un “Appunto di sintesi della disciplina dell’istruttoria legislativa sui progetti di legge”</i>
Destinatari e ambito di applicazione	La Circolare detta regole volte ad orientare l’operato dei membri Consiglio dei Ministri in relazione ai riflessi che la modifica del Regolamento della Camera apporta all’organizzazione dei lavori dell’Esecutivo
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<p><i>Testo della circolare:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Regolamento della Camera, come da modifica deliberata il 24 settembre 1997</i> • <i>Art. 16 bis, 79 Regolamento Camera 96 bis, comma I, Circolari del Ministro per i rapporti con il Parlamento prot. 140.9.SEG del 24 novembre 1997 e prot. 164/P/GAB del 20 marzo 1998</i> • <i>77 Cost.</i> • <i>Art. 15 comma II, Legge 23 agosto 1988, n. 400</i> <p><i>Allegato:</i> <i>(Rinvii interni allo stesso Regolamento)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Artt. 79, 83 e 86</i>
Presupposti, finalità e contenuto	<p><i>La circolare di seguito riportata affronta un tema centrale per ogni considerazione in materia di drafting legislativo: l’istruttoria del disegno di legge riveste infatti, una fase fondamentale nell’iter di predisposizione del testo normativo e permette di fornire le basi per un intervento normativo consapevole e di qualità.</i></p> <p><i>E’ proprio la maggiore attenzione al problema della qualità e della trasparenza dei progetti di leggi e la consapevolezza della necessità di un loro approfondimento dal punto di vista contenutistico e di fattibilità che ha indotto ad una svolta nella disciplina regolamentare di questa fase delicata a partire dalla nota modifica del 1997.</i></p> <p><i>Il contenuto del materiale istruttorio è stato a lungo “oscurato”, per dirla con Andrea Manzella, rispetto alle varie articolazioni dell’iter legis e solo nel ‘97 si afferma, in primo luogo che “ La fase istruttoria è finalizzata all’acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla</i></p>

conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'assemblea".¹¹¹ In secondo luogo si precisa che "l'istruttoria deve svolgersi secondo metodi che consentano alle commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci".¹¹²

L'istruttoria legislativa deve, inoltre, essere la sede nella quale "verificare gli effetti dei provvedimenti in esame sulla legislazione vigente allo scopo di semplificarla e riordinarla".

Al fine di rendere concreti gli obbiettivi predisposti in tema di attività istruttoria delle Camere, tuttavia, occorre in primo luogo predisporre un sistema di adempimenti da parte dell'Esecutivo in modo da adeguare le attuali metodologie di lavoro parlamentare alla fase di iniziativa legislativa del Governo.

Viene così prescritto che le relazioni di accompagnamento dei disegni di legge dovranno essere articolate in tre differenti sezioni, che dovrebbero contenere

- l'usuale esplicitazione delle motivazioni del provvedimento, delle finalità e dei contenuti proposti
- una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari
- ed una relazione più strettamente tecnico- normativa in grado di assolvere alle esigenze istruttorie delineate dalle norme regolamentari precisando in primo luogo le ragioni di opportunità del ricorso ad un atto avente forza di legge rispetto all'adozione di un atto regolamentare, in secondo luogo la ricostruzioni del contenuto delle disposizioni con riferimento all'impatto della normativa ed infine un valutazione globale dell'impatto amministrativo delle norme proposte.

Le relazioni così predisposte sono sottoposte alla verifica e al coordinamento ad opera del DAGL.

La circolare precisa, altresì, che le relazioni allegate ai decreti legge debbano adeguarsi tempestivamente alle previsioni regolamentari, anche per evitare gli aggravamenti procedurali previsti dall'art. 96 bis¹¹³ c.I e dall'art. 16 bis c.VI¹¹⁴

¹¹¹ F. COCCO, C. DECARO, *Regole per l'istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in Parlamento*, in *Iter legis*, 1997, 339.

¹¹² G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002,

¹¹³ L'art. 96-bis, attualmente in vigore nasce come reazione dell'ordinamento agli abusi della decretazione d'urgenza e prevede la possibilità, per un presidente di gruppo o venti deputati, di presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto del decreto legge o del disegno di legge di conversione, insieme al parere obbligatorio del Comitato per la legislazione.

¹¹⁴ La disposizione istituisce e disciplina il Comitato per la legislazione, configurandolo come una sorta di "Garante" della qualità della prodotto legislativo, Così A. SOI, *Le modifiche al regolamento della Camera dei deputati*, in *Iter legis*, ottobre/dicembre 1997, 47

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.8. Osservatorio semplificazioni DPCM 06/04/1999 (S. Lombardo)**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 1999***Presidenza del Consiglio dei Ministri***ISTITUZIONE DELL'OSSERVATORIO SULLE SEMPLIFICAZIONI**

Tipologia dell'atto	<i>Decreto governativo</i>
Natura	<i>Normativo</i>
Data	<i>6 aprile 1999 (D.P.C.M. non pubblicato in Gazzetta)</i>
Autorità emanante	<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>
Partizione dell'atto in esame	<i>Intero documento</i>
Destinatari e ambito di applicazione	<p>Il decreto istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Osservatorio sulle semplificazioni.</p> <p>L'attività del nuovo organo prende in considerazione tutta la produzione normativa della pubblica amministrazione, prendendo contatto con le stesse oltre che con gli organismi rappresentativi delle autonomie territoriali e delle categorie sociali.</p> <p>Prima della sua destituzione a vantaggio del DAGL (art. 11, l. n. 137 del 2002), l'Osservatorio collaborava con il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.</p>
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • <i>legge 8 marzo 1999, n. 50, art. 1².</i> • <i>legge 30 luglio 1998, n. 281.</i> • <i>(normativa vigente in materia ambientale).</i>

Presupposti, finalità e contenuti

L'Osservatorio sulle semplificazioni viene introdotto nel 1999 per incrementare nell'ordinamento dell'attività di produzione normativa del Governo e della Pubblica amministrazione in generale la presenza di meccanismi di consultazione delle parti sociali.

Esso rappresenta infatti una soluzione molto più agevole e rapida di coinvolgimento dei destinatari della regolazione di quanto non fossero le audizioni legislative della Camera o le indagini conoscitive.

Il **presupposto** normativo della costituzione dell'organo in parola è formalmente l'art. 1, comma 2 della legge n. 50 del 1999¹¹⁵ ("Legge sulla semplificazione" per il 1998).

Esso però fu ispirato ancor prima dalle conclusioni del c.d. Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998¹¹⁶. E' questo documento infatti che indirizza per la prima volta

¹¹⁵ Che ha previsto che "con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri sono individuate forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione.

Cfr. N. LUPO, "La prima legge annuale di semplificazione". *Commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, Milano, 2000.

¹¹⁶ Approvato dal Parlamento nelle sedute del 13 e 14 gennaio 1999, rispettivamente del Senato e della Camera, per essere sottoscritto poi il 1° gennaio 1999.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

l'interesse delle istituzioni verso la formalizzazione di procedure di concertazione con le forze sociali.

Il paragrafo 2. 11 del Patto sociale, per la precisione, si pronuncia in termini di un vero e proprio “metodo” cooperativo che accompagni l'intero processo di delegificazione e di semplificazione ormai avviatosi nel Paese¹¹⁷.

Le **finalità** istituzionali perseguite con il DPCM del 1999 sono ben delineate nella “Relazione sull'attività svolta” dell'allora Ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini, elaborata ai sensi dell'art. 3, comma 2, dello stesso decreto 6 aprile 1999, per la prima volta presentata nel giugno del 2000 e nel marzo del 2001, rispettivamente per l'anno 1999 e per il 2000¹¹⁸.

Lo scopo evidente¹¹⁹ dell'istituzione dell'Osservatorio è quello di aumentare il grado di efficienza della regolazione istituzionale in settori in cui forte è la presenza di interessi economici sia pubblici sia privati. La consultazione delle parti sociali consente infatti di acquisire elementi utili in numerosi settori in cui non si può rinunciare alla regolamentazione pubblica. La quale però va *semplificata* e resa più fruibile dall'utenza tutta¹²⁰.

Le **funzioni** generali dell'Osservatorio, così come delineate nel provvedimento in esame, si concentrano soprattutto su un'attività di verifica dell'effettivo grado di attuazione del lavoro di snellimento delle procedure burocratiche, sull'analisi di eventuali ostacoli e sulla valutazione dell'efficacia delle semplificazioni già approvate.

Gli interventi eventualmente suggeriti dall'organo devono essere orientati al fine di ridurre gli oneri burocratici. Essi quindi potranno condurre di volta in volta ad una revisione di tutti quei regolamenti già approvati che non rispondano ai canoni di produttività normativa complessivamente richiesti dal sistema vigente.

Dall'analisi della composizione e della struttura dell'organo si evince la sua missione prevalentemente “politica”: è coordinato dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio

¹¹⁷ Ad esso segue l'allegato n. 1, dedicato alle “Semplificazioni procedurali e progetti speciali per le pubbliche amministrazioni”, in cui sono già individuate misure che rendano effettiva la partecipazione dei soggetti firmatari del Patto al più generale processo di riforma legislativo-amministrativa. È in realtà questo (cfr. 1. 1) il primordio per la costituzione dell'Osservatorio sulle semplificazioni, qui già pensato quale strumento per fornire le parti sociali di un canale istituzionale di confronto con i produttori della regolazione, al fine di ridurre gli spazi di inefficienza della normativa statale. Cfr. MARCONI – LA CAVA, *La legge di semplificazione 1998*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/99, p. 407 e ss.. L'anticipazione storica dell'Osservatorio fu il c.d. Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, istituito in attuazione dell'art. 3 della legge n. 50 del 1999. Struttura dedicata alla delegificazione, alla semplificazione e alla valutazione dell'impatto della regolamentazione, il Nucleo era composto da 25 esperti, nominati per un periodo non superiore a tre anni, dotati di particolare professionalità nella redazione dei testi normativi, dell'analisi economica del diritto e sulle nuove tecniche e procedure di analisi di impatto della regolazione. cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La fabbrica delle leggi e la qualità della normazione in Italia*, in *La sovranità europea: posizioni soggettive e attività normativa*, e in *Diritto amministrativo*, n. 1/2000, p. 2000 e ss.

il Nucleo, com'è noto, è stato soppresso dalla legge n. 137 del 6 luglio del 2002 che lo ha sostituito di fatto con l'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure, con una pericolosa (poiché inefficiente) sovrapposizione tra le sue funzioni e quelle dell'Osservatorio [vedi scheda art. 11 della legge n. 137/2002]. Cfr. M. P. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, (a cura di) U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000, p. 109 e ss e il resoconto sommario della riunione dell'Osservatorio del 7 maggio 1999, pubblicato nella Relazione sull'attività svolta nell'anno 1999, in particolare le pagine 141-145.

¹¹⁸ Il testo integrale della Relazione è pubblicato in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/99, p. 903 e ss..

¹¹⁹ Nella *Relazione* l'istituzione di un'apposita struttura viene motivata dalla considerazione che tra i compiti istituzionali dei vari uffici legislativi presso i ministeri non possa esservi anche quello di un permanente e costante impegno per la revisione del sistema normativo e per la sua semplificazione. La funzione degli stessi è volta alla realizzazione delle politiche di settore, e non di una politica unitaria volta alla razionalizzazione dell'intervento normativo del Governo.

¹²⁰ G. SAVINI, *Semplificazione e rappresentanza degli interessi: L'Osservatorio sulle semplificazioni*, in www.amministrazioniincammino.it.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

dei Ministri ed è composto dai delegati di ciascun ministero, dai rappresentanti delle parti sociali firmatarie del Patto e da dieci rappresentanti designati dalla Conferenza unificata.

Anche la collocazione della Segreteria tecnica, presso l'ufficio di Presidenza, ed il fatto che esso debba servirsi del personale e delle risorse dell'organo centrale mettono in luce il fatto che la costituzione dell'Osservatorio sia stata più espressione di una volontà di accentramento delle funzioni di riordino verso il centro dell'esecutivo che non un rimedio tecnico alle inefficienze dell'attività di produzione normativa del Governo.

Sintomatico di questa interpretazione è a nostro avviso anche il fatto che l'art. 3 del D.P.C.M. impegni ogni anno l'Osservatorio a dare conto dell'attività svolta, presentando una relazione in cui devono essere menzionate tutte le iniziative svolte assieme al Nucleo per le semplificazioni¹²¹.

¹²¹ M.P. TRIPALDI, in *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, (a cura di) U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000, p. 109 e ss fa notare l'incongruenza tra la composizione dell'organo e la doverosità della presentazione della Relazione annuale: la composizione e gli obiettivi dello stesso fanno intendere che le sue attività siano prodromiche alle iniziative dei componenti stessi (parti sociali, istituzioni ministeriali, ecc.). Essi soli quindi potrebbero essere i destinatari di qualsiasi progetto elaborato all'interno dell'Osservatorio.

2.4.9. D. LGS. 303/1999, art. 6 (dagl) (S. Lombardo)**Decreto legislativo n. 303 del 1999**

“Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59”

Consiglio dei Ministri

Art. 6 – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI (DAGL)

Tipologia dell’atto	<i>Decreto legislativo</i>
Natura	<i>Normativo</i>
Data	<i>30 luglio 1999 (G.U. 1 settembre 1999, n. 205, suppl. ord.)</i>
Autorità emanante	<i>Consiglio dei Ministri</i>
Partizione dell’atto in esame	<i>Articolo 6 – istituzione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi</i>
Destinatari e ambito di applicazione	Secondo l’art. 2, il decreto legislativo in esame disciplina l’ordinamento, l’organizzazione e le funzioni della Presidenza, della cui attività il Presidente si avvale per l’esercizio delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento attribuitegli dalla Costituzione e dalle leggi della Repubblica. l’organizzazione della Presidenza tiene conto, in particolare, della esigenza di assicurare, anche attraverso il collegamento funzionale con le altre amministrazioni interessate, l’unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell’articolo 95 della Costituzione.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • <i>articoli 76 e 87 della Costituzione</i> • <i>legge 15 marzo 1997, n. 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.</i> • <i>legge 15 maggio 1997, n. 127.</i> • <i>legge 16 giugno 1998, n. 191.</i> • <i>legge 8 marzo 1999, n. 50</i>
1. Contenuto	Le funzioni relative al coordinamento dell’attività normativa del Governo sono organizzate in un apposito Dipartimento, in modo da garantire, in coerenza con quanto disposto dall’articolo 19, comma 1, lettere c) e d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, la valutazione d’impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l’applicabilità dell’innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari. Il Dipartimento, in collaborazione con il Dipartimento di cui all’articolo 3, comma 2, assicura, quanto al processo di formazione ed attuazione in sede nazionale della normativa comunitaria, l’esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell’introduzione di norme comunitarie sull’assetto interno. Del Dipartimento fanno parte i settori legislativi operanti nell’ambito della Presidenza, nonché la segreteria del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure di cui all’articolo 3 della legge 8 marzo

	1999, n. 50. Al Dipartimento possono essere assegnati in posizione di fuori ruolo, in aggiunta al Capo ed al Vice Capo del Dipartimento stesso, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, ovvero avvocati dello Stato, in numero non superiore a sette. A tale personale si applica quanto disposto dall'articolo 12, comma 9.
--	---

1. Presupposti, finalità e funzioni (cenni) del DAGL

L'istituzione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi avviene nel 1999 per riordinare la ripartizione delle funzioni istituzionali in tema di qualità degli atti normativi del Governo.

Nella sostanza, l'art. 6 del d. lgs. n. 303 del 1999¹²² ha voluto ricomprendere¹²³ all'interno del DAGL l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, formalizzando una situazione di fatto che aveva "ridotto" le funzioni di questo ufficio già a partire dal D.P.C.M. del 10 marzo 1994¹²⁴.

Esso nasce per sostituire la precedente struttura dell'Ufficio centrale per il coordinamento delle iniziative legislative e dell'attività normativa del Governo (che diventa uno dei due uffici del Dipartimento. L'altro è l'ufficio per le ricerche e la documentazione giuridica), che già si contendeva le funzioni de quibus con l'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia [v. scheda art. 23 L. n. 400/1988].

Incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento è la struttura che attualmente fornisce supporto all'attività di coordinamento del Presidente del Consiglio in materia di produzione normativa e di consulenza giuridica.

Si occupa precipuamente della corretta redazione dei *testi normativi* di estrazione governativa, in modo tale da agevolare la valutazione dell'impatto della regolazione nel frattempo introdotta nell'ordinamento giuridico, appunto per garantire la semplificazione degli interventi normativi e la qualità degli stessi.

In attuazione delle vigenti disposizioni legislative il Dipartimento 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;

¹²² In generale sugli obiettivi e sulle innovazioni introdotte dal decreto in esame si rinvia a P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rass. Parl.*, 2000, 863 e ss.

¹²³ In realtà la prima presentazione di questo nuovo organo avvenne con il D.P.C.M. 6 agosto 1998 (che definiva in via transitoria l'organizzazione del segretariato generale). Questo provvedimento infatti ne anticipava il futuro ruolo centrale nella funzione di accentramento delle attività sulla progettazione normativa del Governo: fino all'anno successivo e all'entrata in vigore del d. lgs. n. 303/99 il DAGL dovette coesistere accanto all'ufficio centrale per il coordinamento, per assorbirne solo in seguito le competenze

¹²⁴ Cfr. C. MANCINO – G. SAVINI, *Le strutture di coordinamento della Presidenza del Consiglio*, in www.amministrazioniincammino.it.

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;

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. Infine, il dipartimento 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 ed 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.

Oltre all'attività svolta in esecuzione dei compiti fin qui delineati, il Dagl è stato recentemente riformato¹²⁵ ad opera del D.P.C.M. 23 luglio 2002 (G.U. n. 207 del 4 settembre 2002), che ha incrementato le funzioni in tema di supporto all'attività di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio, di assistenza al Sottosegretario ed al segretario generale, nonché di consulenza

¹²⁵ Già la prima legge di semplificazione (la numero 50 del 1999) aveva incrementato le funzioni del Dipartimento, rendendolo – insieme al Nucleo per la semplificazione) – il regista di tutta l'attività di predisposizione sia dell'analisi di impatto della regolazione sia dell'analisi tecnico normativa volte a verificare l'opportunità e l'effettivo contenuto di atti aventi valore normativo e provenienti dal Governo. In tal senso il Dagl diveniva il centro decisionale dell'intervento normativo dell'esecutivo e, data la sua collocazione all'interno della presidenza del Consiglio dei Ministri, accentrava nella stessa tutte le scelte di coordinamento (frutto dell'esercizio delle funzioni delle singole amministrazioni) ai fini della redazione dei testi.

Così disponendo, la legislazione di riferimento ammetteva che i più importanti compiti di verifica circa la corrispondenza tra le iniziative normative dei ministeri ed il programma di Governo fossero concentrati in capo a questa istituzione, con evidenti rilevanti risvolti in termini di opzioni tecniche, economiche e finanziarie comunque incidenti sulla produzione normativa generale del Governo (cfr. N. LUPO, *La prima legge di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, Milano, 2000).

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

giuridica generale già fortificati in attuazione di tre decreti del presidente del Consiglio dei Ministri che avevano frammessi tra il 1999 ed il 2002.

Complessivamente il contributo del Dipartimento all'incremento della qualità dell'attività normativa del Governo si concreta nell'articolato lavoro di verifica e di coordinamento delle mansioni di altri organi preposti alla produzione normativa.

Il DAGL infatti si occupa del controllo delle iscrizioni all'ordine del giorno del c.d. pre-consiglio, e quindi del Consiglio dei Ministri.

Con ciò si intende sottolineare l'esercizio di una scrupolosa opera di riscontro della completezza della fase istruttoria, affinché sia assicurata l'effettiva acquisizione dei prescritti pareri e concerti, della redazione della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e di quella tecnico-finanziaria [vedi schede AIR]. Un vaglio minuzioso ed approfondito di tutto l'*iter* procedurale prescritto dalle norme vigenti, ai fini della legittimità dell'atto normativo.

Lo scopo dell'intervento della struttura nel processo di formazione degli atti risponde evidentemente ad un'esigenza di *filtrare* tutti i provvedimenti idonei ad innovare l'ordinamento vigente affinché essi rispondano alle regole formali e sostanziali per la loro redazione così come elaborate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la circolare del 2 maggio del 2001 [vedi scheda di commento], che ha introdotto la nuova (rispetto a quella dell'86) "Guida per la redazione degli atti normativi", a cui si devono attenere tutte le pubbliche amministrazioni e ancor prima gli uffici legislativi del Governo.

Tra le funzioni elencate dalla legge, determinante è anche quella di supporto¹²⁶ realizzata nei confronti del Nucleo per la semplificazione, specie in materia di semplificazione e di delegificazione (che formalmente sono presso che interamente attribuite al DAGL)¹²⁷.

L'attività "burocratica" del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi appare fortemente ridimensionata a partire dal 2001: con la legge di semplificazione il Dagl torna ad esercitare – in termini generali – un ruolo più di coordinamento che non di effettiva incisione sulle determinazioni di politica normativa proveniente dal Governo.

¹²⁶ E. CATELANI, *Aspetti organizzativi della delega: il ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, 81 e ss., che a p. 87 scrive di "funzione servente".

¹²⁷ In realtà le funzioni in materia di AIR ed ATN affidate all'ufficio per il coordinamento e la semplificazione del Dagl assorbono tutte le attività di supporto alla produzione normativa del Governo che legislativamente sembrano essere ripartite tra questo organo ed il Nucleo.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.10. CIRC. 02.05.2001 (S. Lombardo)**CIRCOLARE 2 maggio 2001 n. 1***Presidenza del Consiglio dei Ministri***“GUIDA ALLA REDAZIONE DEI TESTI NORMATIVI”**

Tipologia dell'atto	<i>Circolare</i>
Natura	<i>Non normativo</i>
Data	<i>2 maggio 2001 (G. U. 3 maggio 2001 n. 101, suppl. ord. n. 105)</i>
Autorità emanante	<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi</i>
Partizione dell'atto in esame	<i>Intero documento (presentazione; regole per la redazione; allegati)</i>
Destinatari e ambito di applicazione	Tutti i capi uffici legislativi dell'esecutivo. Tutte le amministrazioni si devono attenere alle disposizioni della circolare nella redazione dei testi normativi, legislativi o di altra natura.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di redazione degli atti legislativi, elaborata d'intesa con i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 24 febbraio 1986.</i> • <i>Legge 27 luglio 2000, n.212, sullo statuto del contribuente.</i> • <i>circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92 (G. U. n. 97 del 27 aprile 2001).</i> • <i>Legge di semplificazione 8 marzo 1999, n. 50.</i> • <i>Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (G. U. 23 maggio 2000, n.118).</i> • <i>Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) del 16 gennaio 2001 (G. U. 7 marzo 2001, 55, supplemento ordinario n.46).</i> • <i>Direttiva Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998, n. 21.</i> • <i>Legge n. 59 del 1997, art. 20.</i> • <i>DIR 83/189/CEE.</i> • <i>Guide Pratique Commun della Comunità europea.</i> • <i>Legge n. 400 del 23 agosto 1988.</i> • <i>D.P.R. n. 1092 del 1985.</i> • <i>Legge n. 689 del 1981.</i> • <i>Legge n. 468 del 1978.</i>

1. Presupposti, finalità, natura e contenuti

Publicata nella Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2001 n. 101 (S.O. n. 105) la circolare della Presidenza del Consiglio n. 1 del 2 maggio 2001 ha introdotto un importante strumento per l'elaborazione dei testi, aventi valore normativo, all'interno della Pubblica Amministrazione.

La “Guida”, puntualmente elaborata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi¹²⁸, nelle intenzioni dei redattori doveva assolvere ad un duplice **scopo**: da un lato, quello “ideale” di concretizzare le aspirazioni delle istituzioni preposte all’esercizio dell’attività normativa così come manifestate con la circolare del 20 aprile 2001¹²⁹, elaborata congiuntamente dalle tre presidenze della Camera, del Senato e del Consiglio dei Ministri; dall’altro, quello “pratico” di adattare le disposizioni della tecnica legislativa coniate a livello nazionale alle specifiche esigenze dell’attività normativa del Governo.

Pretesto e **presupposto** per la stesura di una nuova raccolta di regole per la redazione dei testi normativi è stata rappresentata dalla vetustà del precedente intervento (rappresentato dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 1986¹³⁰), da un lato, e dall’effettivo mutamento del contesto nazionale (dalle modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati – relativo all’istituzione del comitato per la legislazione –, all’attenzione per l’analisi di impatto della regolazione – AIR –, fino alla sempre più frequente utilizzazione degli strumenti informatici per il reperimento dei testi normativi¹³¹) ed internazionale¹³² (in particolare vivo è il richiamo alla *Guide Pratique Commun*) in materia di redazione degli atti normativi.

La tecnica redazionale privilegiata per la formalizzazione delle regole contenute nella Guida è rappresentata dalla ricognizione e dalla sintesi delle migliori prassi amministrative avviate fino a quel tempo.

La formalizzazione delle direttive sui comportamenti da seguire in sede di ‘scrittura del testo normativo’ (per lo più desunte dall’esperienza maturata nelle riunioni preparatorie del Consiglio dei ministri) è avvenuta per mano del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi che in essa ha racchiuso tutte le regole, di carattere formale e sostanziale, cui già si dovevano attenere gli uffici legislativi del Governo (e tutte le amministrazioni, in generale), ma che fino al 2001 erano rimaste più un mero suggerimento che non una direttiva formale.

¹²⁸ Cfr. scheda art. 6 del d.P.R. n. 303/99.

¹²⁹ Vedi sez., libro., (LEGISLATIVO).

¹³⁰ L’elemento di maggiore novità della circolare in commento rispetto a quella del lontano 1986 consta prevalentemente nel fatto che la Guida oggettivamente racchiude delle regole che assumono un rilevante valore sostanziale, in grado di influenzare – attraverso le modalità di scrittura dell’atto – il significato dello stesso e quindi il suo effetto dal punto di vista giuridico. La circolare dell’86 invece aveva per lo più l’obiettivo di «razionalizzare ed omogeneizzare la formulazione dei testi legislativi» (cfr. V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002, 96).

¹³¹ Vedi sez., libro., (INFORMATICA)

¹³² Vedi sez., libro., (OCSE).

Oggi esse costituiscono un riferimento fermo e “vincolante” per la scrittura dei testi avente valore normativo (legislativi¹³³ o di altra natura¹³⁴) allorché elaborati all’interno dell’amministrazione dello Stato.

Esaminando il **contenuto** del documento nel suo complesso si evince la “duplice natura” delle sue disposizioni¹³⁵:

- *normativa*, se si fa attenzione al *drafting* linguistico della stessa circolare;
- *regole prive di efficacia esterna*, poiché è reso evidente dalla sostanza del dettato della circolare che il mancato rispetto delle “regole” non determina illegittimità dell’atto “difettoso” sotto il profilo del buon *drafting*¹³⁶.

Secondo la dottrina¹³⁷ essa sarebbe una sorta di “*circolare di esecuzione – integrazione*” sia rispetto alla c.d. circolare madre (la n. 1 del 20 aprile 2001)¹³⁸, sia rispetto alle precedenti circolari governative¹³⁹ e alle direttive sulla qualità della legislazione in generale¹⁴⁰.

Ciò che caratterizza la raccolta in esame infatti è soprattutto la sua maggiore estensione (63 regole e 7 allegati contro le 15 raccomandazioni della coeva circolare sulle “Regole e

¹³³ Per cui le regole sono quelle tratte dalla citata circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹³⁴ Il motivo concreto per cui si addivene alla preparazione di una guida diversa da quella introdotta con la circolare congiunta del 20 aprile 2001 è rappresentato proprio dall’intenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri di fornire all’esecutivo un documento in cui rinvenire tutte le regole relative alla redazione degli atti regolamentari che, per ovvi motivi, non potevano costituire oggetto privilegiato nella circolare di cui sopra.

La Guida alla redazione dei testi normativi si propone di raccogliere, da un lato, in forma più analitica le regole e raccomandazioni in tema di redazione dei testi legislativi risultanti dalla suddetta circolare del Presidente del Consiglio dei ministri e, dall’altro, quelle che riguardano più specificamente l’istruttoria normativa del Governo nonché le fonti tipiche dell’amministrazione, e cioè i regolamenti. Essa tenta di riassumere in un unico contesto regole formali e sostanziali. Le prime, riguardanti il linguaggio normativo e la ricerca di moduli omogenei di redazione dei testi. Le seconde, rivolte a richiamare l’esigenza di tenere conto, al momento della redazione dei testi, dei limiti della varie fonti e della necessità di programmare la ripartizione tra queste della disciplina della materia, nonché di impostare correttamente il processo di produzione delle norme, in modo da evitare che una cattiva o perplessa impostazione iniziale comprometta la fase attuativa.

¹³⁵ Il precedente degli anni ottanta risultava espressamente ripartito in due sezioni (l’una dedicata alle “regole”, l’altra alle “raccomandazioni”), di cui solo la prima riportava in modo ‘vincolante’ gli indirizzi delle Presidenze della Camera e del Consiglio dei Ministri per l’elaborazione dei provvedimenti aventi valore normativo. Nelle anticipazioni di quel documento vi erano le regole dette di “*drafting* formale”, che obbligavano tutti i legislatori (Parlamento e Governo, e solo indirettamente anche tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti decentrati) a rispettare le partizioni ormai tipicamente riconosciute dell’atto normativo (cfr. G. U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998).

¹³⁶ Nemmeno in quei casi in cui (...) le disposizioni non rispettate della Guida corrispondano a quelle indicate nella legge n. 212 del 2000 (dal momento che i due documenti riportano, per motivi di sistematicità della Guida, contenuti simili. È evidente però che i vizi dell’atto regolamentare potranno essere fatti valere in sede di legittimità solo per violazione della legge n. 212, ma non anche – almeno non direttamente – della identica disposizione della Guida).

¹³⁷ R. DICKMANN, *Le nuove “regole e raccomandazioni” per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2001, 723 e ss.

¹³⁸ Rispetto a questa la circolare del Dipartimento degli affari legislativi dedica – com’è ovvio – maggiore spazio alle disposizioni inerenti la preparazione e la scrittura dei testi regolamentari.

¹³⁹ Per un raffronto su “corrispondenza di contenuti e capacità esecutiva-integrativa” si legga L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell’ordinamento comunitario*, in *Dir. pubbl.*, 2003, p. 1 e ss.; G. U. RESCIGNO, *Le tecniche della legislazione nella CE*, resoconto di F. Clementi e P. Zuddas, in *I costituzionalisti e l’Europa*, a cura di S. Panunzio, Giuffrè, 2002, p. 485 e ss. e A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 127 e ss.

¹⁴⁰ Le indicazioni della Guida costituiscono da un lato, un ausilio alla corretta o comunque omogenea redazione dei testi e, dall’altro, la preventiva indicazione dei parametri cui si atterrano gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri per valutarne il grado di maturazione ai fini della presentazione al Consiglio dei Ministri e per gli eventuali successivi interventi di coordinamento formale.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi!) e la sua chiarezza (cfr. gli allegati esemplificativi).

La funzione – obiettivo dell'intervento del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (dare luogo ad un progetto di sperimentazione delle *best practises* amministrative in materia di regolazione) di fatto ha realizzato anche il proposito iniziale di un aggiornamento delle analoghe estese col concerto parlamentare. Di queste, la CIRC. 2 maggio 2001 riprende la forma, molto sintetica e concisa delle singole disposizioni, ma non anche la suddivisione fra *regole* e *raccomandazioni*.

Il carattere più ampio, quasi “manualistico”¹⁴¹, della Guida viene bilanciato con un'elencazione di sole *regole*, precise ed espresse con un linguaggio normativo e diretto¹⁴². La Guida alla redazione infatti voleva rappresentare¹⁴³ una sorta di «intervento di raccordo complessivo»¹⁴⁴ per raccogliere in un unico *corpus* tutte le indicazioni utili al coordinamento formale tra fonti normative provenienti da soggetti e strutture diverse.

Il **contenuto** della Guida si sviluppa gradualmente, secondo un criterio di progressione logica, da profili di *drafting* di tipo meramente formale, quali lo stile delle disposizioni, l'uso dei verbi, la struttura dell'atto, a profili di *drafting* di tipo più sostanziale, per i quali, sulla scia dell'esperienza inglese, si è cercato di stigmatizzare alcune regole di redazione relative a particolari tipi di disposizioni o atti.

L'indice dello schema di lavoro è articolato con un livello di analiticità tale da facilitarne l'uso da parte degli addetti ai lavori, consentendo loro di risolvere celermente i problemi di redazione che, di volta in volta, si possono presentare all'atto della progettazione normativa, ai fini di una corretta ed omogenea stesura dei provvedimenti.

¹⁴¹ La Guida per la redazione dei testi normativi prende atto non solo delle disposizioni di indirizzo già contenute nella circolare del 20 aprile 2001, ma anche dei risultati dell'intenso studio effettuato in precedenza dalla 'Commissione di studio sulle tecniche di redazione dei testi normativi', istituita dal ministro per i rapporti con il Parlamento il 7 aprile 2000 (il testo delle disposizioni di tecnica legislativa formalizzate dalla commissione sono reperibili in *Nuovi Studi politici*, n. 4, 2000. La Relazione della Commissione di studio è invece pubblicata su *Iter legis*, dicembre 2000/febbraio 2001, 20 e ss., in ID sono pubblicate anche le Regole e le Raccomandazioni, 26 e ss. un contributo interessante sul tema viene dallo stesso Presidente della Commissione, V. DI CIOLLO, *relazione della Commissione di studio sulle tecniche di redazione dei testi normativi. Prefazione*, in *Rass. Parl.*, 2001, 221 e ss.).

Lo scopo della ricerca in allora era quello di rappresentare ai potenziali estensori delle disposizioni in grado di innovare l'ordinamento vigente una sorta di codice di interpretazione del diritto oggettivo, regole condivise (poiché concertate tra le maggiori istituzioni dello Stato) in grado di ridurre il grado di conflittualità e di complessità della legislazione. Anche in quella occasione, l'approfondimento della tecnica della legislazione prendeva le mosse dalla ricognizione delle procedure, ma anche delle prassi e si proponeva di conformare il diritto vivente in materia di *drafting* alle nuove aspirazioni di semplificazione dell'ordinamento.

Il testo dei suggerimenti della Commissione infatti teneva conto dell'emanazione delle circolari sull'istruttoria legislativa dei Presidenti delle Camere e del neo-nato Comitato per la legislazione (art. 16bis reg. Camera). Per quanto di stretto interesse in questa sezione, anche ovviamente della creazione del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il seguito – per altro *prematamente abortito* – dei lavori della Commissione doveva essere una sorta di “codice per il *drafting*” (cfr. c.d. Rapporto di Primavera, pubblicato dal centro studi Euroitalia), che rappresentasse in qualche modo un terreno di scambio istituzionale in cui trovare un accordo sull'uso appropriato degli strumenti normativi.

¹⁴² La scelta per un siffatto stile redazione della Guida viene dall'obiettivo di rendere il suo contenuto applicabile a tutte le strutture ausiliarie per il *drafting* a livello governativo, alle strutture ausiliarie delle camere (nell'attività di ricevimento ed analisi delle proposte normative dell'esecutivo), e indirettamente anche alle strutture amministrative regionali e locali.

¹⁴³ Vedi la relativa lettera di trasmissione dal responsabile del DAGL a tutti i dirigenti degli uffici legislativi, pubblicata unitamente al testo della circolare.

¹⁴⁴ DICKMANN, *cit.*, scrive di ‘un codice delle regole’.

2.4.11. DIR. 08/05/2002, Direttiva funzione pubblica (G. Lombardi)**Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica dell' 8 maggio 2002****“Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi”**

Tipologia dell'atto	direttiva
Natura	Non Normativo
Data	8 maggio 2002
Autorità emanante	Ministro per la Funzione Pubblica
Destinatari e ambito di applicazione	La direttiva è rivolta a tutte le amministrazioni pubbliche
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<input type="checkbox"/> Codice di Stile del 1993 <input type="checkbox"/> Manuale di Stille del 1997 <input type="checkbox"/> Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001 <input type="checkbox"/> Esplicito riferimento al sito web del Ministero www.funzionepubblica.it
Presupposti, finalità e contenuti	la direttiva costituisce un atto di indirizzo contenente i criteri cui le Amministrazioni Pubbliche devono attenersi per la formazione degli atti amministrativi.

Commento

La direttiva in esame costituisce l'esito di un lungo percorso, durato oltre un decennio, durante il quale il dipartimento della Funzione Pubblica ha svolto il ruolo di motore propulsore delle riforme linguistiche dell'amministrazione pubblica.

Essa conclude infatti quel percorso di ricerca sulla semplificazione del linguaggio già avviato con il “codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche” del 1993 e portato avanti con il “Manuale di Stile” del 1997.

Tale direttiva costituisce un atto di indirizzo contenente una serie di criteri cui tutte le amministrazioni pubbliche devono attenersi nella redazione degli atti amministrativi.

Il testo può essere suddiviso in due parti. Nella prima sono indicate le regole di comunicazione e struttura giuridica, nella seconda, invece, sono indicate in modo preciso le regole di tipo linguistico e grafico necessarie per far sì che l'atto amministrativo sia redatto in modo chiaro e comprensibile.

Con riferimento ai profili di struttura logico-giuridica, occorre rilevare che la direttiva ha una forte portata innovativa in quanto supera il tradizionale modello piramidale con cui sono sempre stati redatti gli atti amministrativi.

Secondo lo schema tradizionale, infatti, gli atti amministrativi dovevano indicare, prima ancora del dispositivo, una serie di riferimenti essenziali quali ad esempio l'indicazione dell'Autorità emanante ovvero le norme di legge o di regolamento poste a fondamento dell'atto stesso.

Le linee guida contenute nella direttiva travolgono invece questo modello tradizionale, riconoscendo al “dispositivo” una netta prevalenza su tutte le altre informazioni contenute.

La direttiva prevede infatti che la vera decisione contenuta nell'atto debba essere espressa in maniera chiara e semplice prima di ogni altro riferimento, compresi i riferimenti normativi presupposti.

In questo senso, la direttiva valuta anche l'opportunità di "scomporre il preambolo": al punto 9, si ammette infatti la possibilità di inserire in note, tabelle e allegati "*tutte le altre informazioni necessarie, spesso di natura tecnica*" che non sono però essenziali per l'immediata comprensione del testo come ad esempio "*i riferimenti normativi che di solito occupano molto spazio negli atti amministrativi*"

Nella seconda parte della direttiva, relativa alle regole di ordine linguistico e grafico, sono invece contenute una serie di raccomandazioni volte a garantire la semplicità e al piena comprensione del linguaggio come ad esempio quella di scrivere frasi brevi o usare parole del linguaggio comune, oppure ancora quella relativa all'uso dei verbi attivi nella forma affermativa.

La ratio sottesa alla direttiva in esame appare in maniera chiara: l'idea sottesa è infatti quella per cui ogni atto amministrativo è composto in più parti ciascuna delle quali postula l'utilizzo della tecnica di comunicazione più idonea al suo contenuto e al suo destinatario.

Solo in questo modo, attraverso una reale e concreta semplificazione del linguaggio può essere garantita l'effettiva partecipazione dei cittadini all'azione della Pubblica Amministrazione nonché il perseguimento dei più evoluti stadi di democrazia.

2.4.12. L. 137/2002, Ufficio attività normative, art. 11 (S. Lombardo)*Decreto ministeriale 30 dicembre 2002**“Organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica”*

Art. 14 – Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure

Tipologia dell’atto	Decreto ministeriale
Natura	Fonte secondaria
Data	30 dicembre 2002
Autorità emanante	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Partizione dell’atto in esame	<i>Art. 14 – Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.</i>
Destinatari e ambito di applicazione	L’articolo in esame disciplina le funzioni e l’organizzazione dell’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini) “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.
Presupposti, finalità e contenuti	Il decreto ministeriale 30 dicembre 2002 ha ad oggetto l’organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica. In particolare, l’art. 14 disciplina le funzioni e l’organizzazione dell’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

Commento

Come noto, l’art. 11 del legge 6 luglio 2002, n. 137, ha soppresso il Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure (il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure era stato istituito con l’art. 3 della L. 50/1999) dal 30 giugno 2002 sostituendolo con *l’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure*. Si tratta di un ufficio dirigenziale di livello generale alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi.

L’articolo in commento disciplina le competenze e il funzionamento del nuovo ufficio. In particolare esso fornisce supporto e consulenza delle altre pubbliche Amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo.

L’ufficio è inoltre competente a redigere il disegno annuale di semplificazione amministrativa e predisporre la redazione del disegno annuale al Palamento di cui alla legge 15 marzo 1997 n. 59.

Sebbene non abbia delle competenze precise in materia di Air, l’articolo 14 prevede comunque che l’ufficio debba verificare gli effetti delle regolamentazioni introdotte e proposte, “anche ai fini della predisposizione dell’AIR all’interno del dipartimento”.

2.4.13. DPCM. 23.07.2002 (rinvio)

2.4.14. D.M. 30/12/2002, art. 14, organizzazione ufficio attività normativa (G. Lombardi)*Decreto ministeriale 30 dicembre 2002**“Organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica”*

Art. 14 – Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure

Tipologia dell’atto	Decreto ministeriale
Natura	Fonte secondaria
Data	30 dicembre 2002
Autorità emanante	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Partizione dell’atto in esame	<i>Art. 14 – Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.</i>
Destinatari e di ambito di applicazione	L’articolo in esame disciplina le funzioni e l’organizzazione dell’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini) “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.
Presupposti, finalità e contenuti	Il decreto ministeriale 30 dicembre 2002 ha ad oggetto l’organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica. In particolare, l’art. 14 disciplina le funzioni e l’organizzazione dell’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

Commento

Come noto, l’art. 11 del legge 6 luglio 2002, n. 137, ha soppresso il Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure (il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure era stato istituito con l’art. 3 della L. 50/1999) dal 30 giugno 2002 sostituendolo con *l’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure*. Si tratta di un ufficio dirigenziale di livello generale alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi.

l’articolo in commento disciplina le competenze e il funzionamento del nuovo ufficio. In particolare esso fornisce supporto e consulenza delle altre pubbliche Amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo.

L’ufficio è inoltre competente a redigere il disegno annuale di semplificazione amministrativa e predisporre la redazione del disegno annuale al Palamento di cui alla legge 15 marzo 1997 n. 59.

Sebbene non abbia delle competenze precise in materia di Air, l'articolo 14 prevede comunque che l'ufficio debba verificare gli effetti delle regolamentazioni introdotte e proposte, “anche ai fini della predisposizione dell’AIR all’interno del dipartimento”.

2.4.15. DIR. 25/10/2005, Atti amministrativi (G. Lombardi)**Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del 25 ottobre 2005****“Semplificazione del linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni”**

Tipologia dell’atto	direttiva
Natura	non normativo
Data	24 ottobre 2005
Autorità emanante	Ministro per la Funzione Pubblica
Destinatari e ambito di applicazione	La direttiva è rivolta a tutte le amministrazioni pubbliche
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	nessuno
Presupposti, finalità e contenuti	la direttiva costituisce un atto di indirizzo contenente i criteri cui le Amministrazioni Pubbliche devono attenersi per la formazione degli atti amministrativi e dei documenti informativi (esterni ed interni)

Commento

La direttiva in esame rappresenta l’ultima iniziativa intrapresa dal Dipartimento per la Funzione Pubblica in materia di semplificazione del linguaggio amministrativo.

Come già accennato nel commento alla direttiva dell’8 maggio 2002, il Dipartimento per la Funzione Pubblica da tempo ha intrapreso iniziative volte a rendere più comprensibile il linguaggio burocratico¹⁴⁵: il percorso è iniziato con la redazione del codice di stile del 1993 ed è proseguito con la successiva stesura del Manuale di stile del 1997.

In continuità con le precedenti iniziative, il Dipartimento ha poi elaborato la prima raccolta di regole tecniche per scrittura degli atti provenienti dalla Pubblica Amministrazione, formalizzata nella Direttiva per la semplificazione del linguaggio dell’8 maggio 2002¹⁴⁶.

In attuazione della delle prescrizioni contenute nella direttiva del 2002, il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha poi avviato un progetto denominato “Chiaro!” volto a sviluppare la semplificazione del linguaggio nelle singole amministrazioni sia di livello centrale, sia di livello locale. Nel sito dedicato alla funzione Pubblica (www.funzionepubblica.it) è stata infatti istituita una sezione dedicata a tale progetto nella quale le Amministrazione possono non solo reperire materiale e documentazione utile (direttive, allegati, manuali di stile), ma altresì confrontarsi con i

¹⁴⁵ Per quanto concerne la problematica del linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni, cfr. in particolare: STEFANO RODOTÀ, *Il linguaggio della Pubblica Amministrazione*, in *Selezione dal Reader’s Digest* 1983, pp. 53-57.; TULLIO DE MAURO- MASSIMO VEDOVELLI, *Dante, il gendarme e la bolletta, la comunicazione pubblica in Italia e la nuova bolletta ENEL*, Bari- Roma, Laterza, 2001; Roberto Escarpit, *Il linguaggio della Pubblica Amministrazione*, in *Selezione dal Reader’s Digest*, 1983, pp. 89; ALFREDO FIORITTO- MASINI M. STEFANIA- SABRINA SALVATORE- *Guida alle parole della Pubblica Amministrazione*, in Fioritto (a cura di) 1997, pp. 69-117.

¹⁴⁶ Parallelamente alle iniziative del Dipartimento per la Funzione Pubblica, anche il Ministero delle Finanze in collaborazione con Dipartimento delle Entrate (ora Agenzia delle entrate) ha elaborato un proprio corposo “Manuale per la scrittura Amministrativa” nel quale, secondo quanto si legge nella parte introduttiva: “*si è cercato di riproporre nero su bianco principi, metodi ed esempi di un lavoro di formazione che molto si è nutrito del diretto rapporto didattico*”.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

primi esperimenti di semplificazione attuati da altre amministrazioni (come ad esempio il cosiddetto “manuale di Lucca”).

Proseguendo su questa strada, il Dipartimento della Funzione pubblica, in data 24 ottobre 2005, ha deciso di pubblicare la nuova direttiva sulla “*semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni*”. Essa richiama essenzialmente le medesime regole tecniche già formalizzate nella direttiva dell’8 maggio 2002, ma si differenzia dal precedente testo sotto alcuni profili.

La direttiva è idealmente suddivisa in tre parti. La prima parte intitolata “*Scrivere un testo*” ripropone esattamente le regole di ordine linguistico e grafico già contenute nella direttiva del 2002: si ribadisce l’esigenza di scrivere frasi brevi o usare parole del linguaggio comune, oppure ancora quella di rendere più comprensibile il testo ricorrendo ad una chiara e logica sequenza degli argomenti trattati.

Indubbiamente più innovativa è invece la seconda parte dedicata alle regole per la redazione dei due differenti tipi di documenti provenienti dall’Amministrazione: gli atti amministrativi con efficacia giuridica da un lato, i documenti informativi dall’altro¹⁴⁷.

In relazione ai primi, la direttiva richiama i principi di legittimità: è importante infatti che l’atto amministrativo indichi con esattezza l’autorità emanante, l’oggetto, il dispositivo assunto e infine gli eventuali adempimenti per l’attuazione della determinazione.

In relazione ai documenti informativi, la direttiva fa una distinzione preliminare tra quelli che sono redatti per mero uso interno e quelli che invece hanno rilevanza esterna in quanto diretti ai cittadini.

Per quanto concerne i documenti informativi interni, la direttiva si limita a formulare in termini meramente programmatici la necessità che gli stessi, al fine di rafforzare l’identità delle pubbliche amministrazioni, siano caratterizzati da chiarezza espositiva, connessione logica e essenzialità e buona grafica.

Per quanto concerne invece i documenti informativi destinati ai cittadini, la direttiva non richiede solo chiarezza espositiva, ma bensì anche “una peculiare efficacia comunicativa”. È necessario infatti che il contenuto peculiare della comunicazione possa essere immediatamente recepito dal destinatario. In quest’ottica assume particolare importanza la grafica estetica del documento, alla quale è appunto attribuito l’incarico “di valorizzare il nucleo essenziale del messaggio”.

Infine, la terza parte della direttiva, certamente innovativa rispetto al precedente testo del 2002, prende in considerazione i “nuovi strumenti” attraverso i quali può esplicarsi il linguaggio amministrativo. Tale esigenza è resa necessaria, come si legge nello stesso testo “dalla dilatazione dell’orizzonte comunicativo” e dal conseguente sopravvenire delle nuove tecniche telematiche per l’elaborazione dei testi amministrativi.

In quest’ottica la direttiva si limita a dichiarare l’esigenza dello sviluppo della videoscrittura, nonché la necessità che le pagine Web delle amministrazioni abbiano una struttura chiara e logica onde agevolare la più rapida comprensione da parte dell’utente.

¹⁴⁷ L’importanza di un lessico chiaro e comprensibile è evidenziata soprattutto da ILARIA COMAR in “*Il lessico nei testi amministrativi*” Capito VI del Manuale di scrittura Amministrativa, op cit. L’A. afferma che “*Nel contesto del lessico italiano, la lingua della burocrazia è una varietà assai complessa da inserire nella categoria delle lingue speciali o meglio lingua settoriale non specialistica*” la riflessione trova spunto da SOBRERO ALBERTO, *Introduzione all’italiano contemporaneo, vol. I Le strutture*. Roma-Bari Laterza, 1993. L’Autore sostiene infatti che “*a differenza delle lingue specialistiche della fisica, della matematica, della medicina, essa non ha un lessico specifico né risponde a regole peculiari (modalità di formazione dei neologismi, strutture testuali, ecc) convenzionalmente stabilite o accettate; è invece una lingua che settoriale che attinge in modo marcato ad altre lingue specialistiche (giuridica, economica, finanziaria) e prevalentemente all’italiano standard. La lingua della burocrazia ha un carattere evidente di sottocodice*”.

2.4.16. L. 246/2005 art. 14¹²⁻²⁴ , semplificazione (G. Lombardi)**Legge 28 novembre 2005 n. 246****“Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”****art. 14, commi 12-24 (Semplificazione della legislazione)**

Tipologia dell’atto	legge
Natura	normativo
Data di emanazione	28 novembre 2005 (data pubblicazione in Gazzetta Ufficiale: 1 dicembre 2005 n. 280)
Autorità emanante	Parlamento
Destinatari e ambito di applicazione	Delega legislativa al Governo
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Articolo 107 legge 23 dicembre 2000 n. 388 • D.P.C.M. 24 gennaio 2003 • Articolo 20 legge 15 marzo 1997 n. 59 • Articolo 1, comma 2, legge 5 giugno 2003 n. 131 (legge La Loggia) • Articolo 1, comma 4, legge 5 giugno 2003 n. 131 (legge La Loggia)
Presupposti, finalità e contenuti dell’articolo in commento	I commi da 12 a 24 dell’art. 14 disciplinano, individuandone le diverse fasi, il procedimento per la “revisione” della normativa antecedente al 1 gennaio 1970.

Commento

L’Articolo in commento, contenuto nella legge di semplificazione per il 2005 n. 246 del 28 novembre 2005, necessita alcune riflessioni di inquadramento generale sul tema della semplificazione e della “*better regulation*”.¹⁴⁸

Come è noto, un sistema legislativo efficiente è quello idoneo diffondere nel sistema complessivo e sociale, elementi di certezza. I cittadini devono infatti poter individuare con esattezza le norme vigenti che regolano i comportamenti in un certo momento e soprattutto devono poter disporre di un sistema che garantisca un ragionevole affidamento sulla stabilità delle norme e sulla loro permanenza nel tempo¹⁴⁹.

I problemi connessi a tale impostazione sono da un lato quelli della quantità e qualità legislativa e della regolamentazione, e dall’altro quello della semplificazione e della snellezza dei

¹⁴⁸ Come riconosciuto dalla Corte Costituzionale nella sentenza 6 dicembre 2004 n. 379, Negli ultimi anni le linee di politica legislativa italiana in materia di *better regulation*, sia a livello centrale che regionale, hanno condiviso pienamente gli obiettivi promossi e perseguiti a livello europeo e internazionale. Per il primo commento relativo agli aspetti afferenti la *better regulation* affrontati dalla Consulta nella sentenza del 6 dicembre 2004, n. 379 cfr. FAVA, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un’apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, Corr. Giur. 2005, 1515-1532.

¹⁴⁹ Sul punto, in particolare cfr. RAFFAELE PERNA (Capo di Gabinetto –Dipartimento della Funzione Pubblica) “*Il processo di semplificazione verso i cittadini e le imprese per la Better Regulation*” atti del convegno del Forum P.A. 10 maggio 2005, Roma.

procedimenti; temi su cui il Parlamento e il Governo, (in particolare il Dipartimento della Funzione Pubblica) hanno assunto negli ultimi anni iniziative molto importanti.

Il primo passo significativo verso la semplificazione legislativa è avvenuto con l'art. 20 legge 59 del 1997 e con l'introduzione dei "testi unici misti" nei quali materie e settori omogenei sono stati per la prima volta ricompresi in un unico contesto evidenziando le disposizioni regolamentari e legislative.

Lo strumento, che aveva suscitato vivaci perplessità viste le prime esperienze non pienamente soddisfacenti¹⁵⁰, è stato presto sostituito con i "decreti legislativi di riassetto normativo" introdotti con la legge di semplificazione n. 229 del 2003.

I nuovi codici, che caratterizzano questa fase di riassetto normativo, sono stati concepiti come raccolte organiche di tutte le norme relative ad una determinata materia, ma soltanto a livello di fonte primaria (leggi, decreti legge, decreti legislativi).

Per questo motivo, vista l'esigenza di completare il riassetto e il riordino delle disposizioni regolamentari, la legge di semplificazione per il 2005 ha previsto che il Governo, nell'ambito del processo di codificazione e riassetto normativo di ordine primario, provveda ad elaborare una "*una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia*".¹⁵¹

La ricomprensione all'interno di un solo codice o testo unico di tutte le norme che disciplinano una determinata materia, deve comportare però la previsione dell'abrogazione di tutte le fonti normative coordinate all'interno del codice a far data dall'entrata in vigore del codice stesso. Solo in questo modo, riducendo lo stock della regolazione e il caos normativo, viene garantita ai cittadini la conoscibilità e la certezza della normativa che disciplina un determinato settore

In questo contesto la legge di semplificazione del 2005, all'art. 14 commi 12-24, ha introdotto con il cosiddetto sistema "taglia leggi" (anche definito "ghigliottina"), una soluzione che era già stata fortemente raccomandata dall'Ocse e sperimentata con successo in molti paesi.

La disposizione ora citata contiene una complessa delega legislativa affinché il Governo, nell'ambito dell'operazione di riordino dell'intero corpus normativo, disponga, seppur con efficacia differita, l'abrogazione in blocco di tutte le leggi promulgate prima del 1970, fatta eccezione per alcune disposizioni appositamente individuate.

Il procedimento delineato dal legislatore può essere idealmente suddiviso in tre fasi.

La prima tappa, relativa alla ricognizione governativa, prevede che il Governo, entro due anni dall'entrata in vigore della legge debba individuare "*le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori normativi*" nonché informare il Parlamento con una relazione finale. Il Governo è qui delegato ad eseguire una mera operazione ricognitiva alla quale dovrebbe, in linea teorica, essere attribuito un mero valore informativo¹⁵².

Nella seconda fase, il Legislatore ha previsto che entro ulteriori due anni il Governo provveda ad adottare i decreti legislativi che "*individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1 gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore*". Infine, decorso tale termine, quando ormai saranno passati quattro anni dall'entrata in vigore della legge di semplificazione, si instaurerà la terza ed ultima fase della semplificazione: ai sensi del comma 16, tutte le leggi anteriori al 1970 dovranno ritenersi abrogate.

La disposizione si presta ad alcune valutazioni critiche.

¹⁵⁰ NICOLA LUPO "Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo, nella disciplina della Pubbliche Amministrazioni". Il Mulino, 2003, pg. 192.

¹⁵¹ per una completa ricostruzione del problema relativo al riassetto normativo e ai testi unici misti, cfr. FRANCO BASSANINI, SILVIA PAPARO E GIULIA TIBERI: "*Qualità della regolazione, una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*". pubblicato su www.astrid-online.it

¹⁵² Sul punto, si veda in particolare Lorenzo Cuocolo, "Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005", pubblicato su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Innanzitutto, come da più parti messo in evidenza, il meccanismo dei decreti legislativi ricognitivi, non si sottrae ad alcuni dubbi di legittimità costituzionale.

Si tratta invero di una dubbia delega legislativa la cui portata è certamente eccessiva. La norma opera infatti su un arco temporale di quasi 72 mesi: 24 per la ricognizione della legislazione vigente, 24 mesi per l'adozione dei decreti legislativi e altri 24 mesi, infine, per l'emanazione di eventuali decreti correttivi.

Sotto questo profilo rileva l'eccessiva indeterminatezza non solo dell'oggetto, come più avanti vedremo, ma soprattutto dell'operatività temporale della delega. Essa invero, così come la decretazione d'urgenza, dovrebbe costituire solo una deroga temporanea all'esercizio della funzione legislativa parlamentare.

L'ambiguità della delega emerge poi sotto un altro profilo. Con un'espressione alquanto generica, il Governo viene delegato ad individuare *“le disposizioni legislative statali ritenute indispensabili”*. Si tratta evidentemente di un'attività ricognitiva al alto contenuto discrezionale: la delega infatti, contrariamente al quanto previsto all'art. 76 della Costituzione, non si limita ad un oggetto definito, e neppure a materie definite, ma verte invece su tutte le leggi statali *“pubblicate anteriormente al 1 gennaio 1970”*.

Per una delega di tale ampiezza il legislatore avrebbe quantomeno dovuto individuare in maniera precisa i criteri e i principi direttivi, ma anche sotto tale profilo, l'art. 14, al comma 14, si presenta lacunoso.

Si pensi ad esempio all'ambigua e forse inutile, formulazione della lettera a) ai sensi della quale, dovrebbero ritenersi escluse dalla ricognizione tutte le disposizioni già oggetto di abrogazione implicita o tacita. Oppure ancora si pensi al dispositivo contenuto alla lettera b) del medesimo comma ove sia afferma, con un inciso dalla valenza giuridica piuttosto vaga, che devono essere escluse tutte le disposizioni prive di effetto normativo o *“comunque obsolete”*. Anche gli altri criteri, che in questa sede non possono che essere sommariamente richiamati (es. *“esclusione delle disposizioni che comportano lesione dei diritti costituzionali dei cittadini”*, *“garanzia della coerenza logico semantica della normativa”*; *“identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti, sulla finanza pubblica”*) sono certo criteri irrinunciabili, ma altresì di applicazione discrezionale e quindi suscettibili di aprire la strada ad una marcata oscillazione tra differenti interpretazioni.

Emerge pertanto con evidenza già ad una prima lettura che il meccanismo di delega adottato dal legislatore è in qualche senso, anomalo e singolare.

Si conferisce al Governo un doppio potere: da un lato individuare le leggi da mantenere in vigore, e quindi, in sostanza, auto-determinare l'oggetto della delega, e dall'altro a provvedere, mediante i decreti di ricognizione alla *“semplificazione e al riassetto della materia che ne è oggetto”*. Pare dunque che siano i decreti stessi a guidare il processo di *“smaltimento”* delle norme abrogate.

Per compensare l'ampio potere governativo, il Legislatore ha comunque previsto una doppia forma di controllo parlamentare.

Da un lato, ai sensi del comma 12, è previsto che il Governo, nell'ambito della prima fase di ricognizione normativa, debba presentare al Parlamento una relazione finale nella quale dovrà evidenziare e motivare le rilevate incongruenze e antinomie normative.

Dall'altro lato, è invece previsto un intervento, di tipo più incisivo, da parte di una Commissione Bicamerale¹⁵³ istituita ad hoc, competente invece a verificare periodicamente lo stato di avanzamento del procedimento volto all'abrogazione generalizzata di cui al comma 16 e competente, soprattutto, a esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi ricognitivi di cui al comma 14. Tale intervento ha portata però limitata giacché, a quanto è dato apprendere, si tratta di

¹⁵³ in particolare, ai sensi del comma 19 dell'art. 14, la Commissione, sarà composta da venti senatori e venti deputati nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei Deputati, nel rispetto della proporzione esistente dei gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

una parere non vincolante che può essere superato se dopo una proroga del termine non viene definitivamente reso.

Veniamo ora alle disposizioni, che ai sensi del comma 17, dovranno essere escluse dall'abrogazione generalizzata. L'art 14, al comma 17 prevede che l'effetto ghigliottina non si applichi alle disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, in quello di procedura penale, nel codice della navigazione e *“in ogni altro testo che rechi nell'epigrafe l'indicazione di codice o testo unico”*. Anche tale previsione, desta però qualche dubbio e valutazione di ordine critico, in quanto il legislatore pare compiere una scelta sostanziale, ovvero il permanere in vigore di una determinata normativa, sulla base però di una semplice presupposto formale privo di alcun valore giuridico¹⁵⁴.

Vanno poi escluse dall'abrogazione le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali, quelle relative all'ordinamento delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato, nonché quelle contenute nei decreti ricognitivi previsti dalla legge La loggia (legge n. 131 del 2003), aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nella materie di competenza legislativa concorrente regionale.

Sono infine escluse dal meccanismo della ghigliottina tutte le disposizioni che costituiscono adempimenti di obblighi imposti dalla normativa comunitaria o a quelle in materia previdenziale o assistenziale, oltre che le disposizioni tributarie e di bilancio.

L'elencazione del comma 17, fa sorgere alcune valutazioni critiche. E' evidente infatti che il legislatore, avendo escluso dall'abrogazione disposizioni relative a materie non facilmente individuabili i cui confini sono certamente poco definiti, ha in sostanza ridotto il numero delle leggi abrogabili con il meccanismo della ghigliottina.

La formula relativa all'abrogazione espressa di *“tutte le leggi vigenti anteriori al 1970”* viene infatti vanificata dall'abbondante numero di eccezioni: nel timore di causare inavvertitamente l'abrogazione di normative importanti, il legislatore ha ampliato considerevolmente l'area delle normative escluse dal *“taglia-leggi”*, giungendo così ad una norma di efficacia assai incerta.

In conclusione, la delega generalissima conferita al Governo contenuta nella legge di semplificazione, se da un lato costituisce un coraggioso tentativo di ridimensionare lo stock normativo vigente, si riduce però ad uno strumento che presumibilmente porterà scarsi risultati in concreto. In tale contesto caratterizzato da ampie zone grigie, sarà fondamentale l'azione interpretativa dei giudici, unici soggetti in grado di far luce in un panorama così confuso.

¹⁵⁴ Anche sotto tale profilo, cfr. Lorenzo Cuocolo, *“aspetti problematici della legge di semplificazione”*, op cit. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.4.17. L. n. 11 del 2005 su CIACE (A. Ciammariconi)**Legge 4 febbraio 2005, n. 11****Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari**

Tipologia dell'atto	Legge
Natura	Normativo
Data	4 febbraio 2005
Riferimento in Gazzetta Ufficiale	n. 37 del 15 febbraio 2005
Autorità emanante	Presidente della Repubblica
Partizione dell'atto in esame	Art. 2 Art. 3, c. 7 Art. 9, c. 1, lett. a) e b) Art. 10, c. 4 e 5 Art. 11, c. 2 e 7
Destinatari e di ambito di applicazione	_____

**Richiami
espliciti ad altre
fonti o documenti**

- Art. 117, c. 1, 3, 5 e art. 120, c. 2 Cost.
- D. lgs. 28 agosto 1997, n. 281 “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali” e successive modificazioni, in particolare art. 3 e art. 5, c. 1, lett. b) concernenti, rispettivamente, la disciplina sulle intese e il parere sullo schema dell’annuale disegno di legge comunitaria.
- D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303 “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”, in particolare art. 3, c. 2 (Partecipazione all’Unione europea).
- Legge 5 giugno 2003, n. 131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”, in particolare art. 5 (Attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria).
- Legge 30 dicembre 1986, n. 936 “Norme sul CNEL”, in particolare artt. 10 e 12 relativi alle attribuzioni e al contributo all’elaborazione della legislazione da parte del CNEL.
- Legge 23 agosto 1988, n. 400 “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, e successive modificazioni, in particolare art. 17, c. 1, 2 e 3 (Regolamenti).
- Legge 15 marzo 1997, n. 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”

Atti abrogati	<p>e successive modificazioni, in particolare art. 8 (Atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, atti di coordinamento tecnico, direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate) e art. 20, c. 5 (principi e criteri per adozione di regolamenti).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legge 16 aprile 1987, n. 183 “Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamenti dell'ordinamento italiano interno agli atti normativi comunitari”, in particolare art. 2 (Competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica). • Artt. 11 e 20 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamenti dell'ordinamento italiano interno agli atti normativi comunitari) relativi, rispettivamente, all'attuazione amministrativa degli atti normativi comunitari e agli adeguamenti tecnici. • Legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) e successive modificazioni.
----------------------	--

Commento

Presupposti

La legge 4 febbraio 2005, n. 11 (c.d. legge Buttiglione) ha espressamente abrogato, tra l'altro, la legge 9 marzo 1989, n. 86, meglio nota come legge La Pergola. Numerose ed eterogenee sono state le ragioni che hanno determinato una riforma di tale portata. Tra queste vanno annoverate almeno l'evoluzione del processo di integrazione comunitaria, l'opportunità di riordinare la disciplina sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione del diritto comunitario a causa delle profonde modifiche e integrazioni subite negli anni e, soprattutto, la riforma mediante legge costituzionale n. 3 del 2001 del titolo V della Costituzione che ha ridisegnato il ruolo assunto da Stato e Regioni nella formazione delle leggi¹⁵⁵. Sotto il primo profilo va senz'altro annoverato il processo costituente avviatosi all'inizio del 2002 con la Dichiarazione di Laeken che ha visto nell'istituzione della Convenzione il ricorso a un modello di concertazione aperto e democratico e nell'approvazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa una tappa decisiva verso la creazione di un'Unione sempre più stretta dei popoli¹⁵⁶. Quanto al secondo aspetto, va considerata la tendenza del legislatore ad apportare, attraverso le singole leggi comunitarie (denominate in dottrina “leggi figlie”¹⁵⁷), modifiche e integrazioni alla “legge madre” (cioè alla legge La Pergola); particolarmente significativa in tal senso sembra essere la disciplina, più volte “rivisitata”, circa l'adempimento degli obblighi comunitari mediante regolamenti di delegificazione. Tutto ciò ha chiaramente determinato un'ampia stratificazione di norme che sin dalla legge n. 183 del 1987 (c.d. legge Fabbri, rappresentante il primo tentativo di razionalizzazione della materia) si è sviluppata

¹⁵⁵ Per ulteriori dettagli sui presupposti che hanno favorito l'adozione della legge 11 cfr. F. Bientinesi, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2005, p. 849 ss. In senso pressoché analogo v. G. Contaldi, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge «La Pergola»*, in *Dir.Un. eur.*, 2005, p. 516 s.

¹⁵⁶ Sul punto v., tra i molti, G.G. Florida, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁵⁷ Così A. Ruggeri, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge “La Pergola” e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 1991, p. 733 s.

con intensità sempre maggiore per mezzo delle integrazioni recate da ciascuna legge comunitaria. In relazione al terzo aspetto va sottolineato soprattutto il ruolo di prim'ordine che è stato assegnato agli enti territoriali. Il riparto di competenze legislative disegnato dall'art. 117 della Costituzione ha contribuito a rivedere la materia in esame al fine di rivalutare, compatibilmente con le nuove disposizioni costituzionali, la funzione assunta dalle Regioni.

L'adozione della legge in commento recante la disciplina sulla partecipazione dell'Italia alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario sembra pertanto giustificarsi alla luce di tali cambiamenti.

Finalità e contenuto

A differenza di quanto stabilito dalla legge La Pergola (il cui art. 1, nell'individuare le finalità dell'atto, operava un riferimento alla sola fase discendente), la legge n. 11 si propone di disciplinare sia il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea sia di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. L'aver posto in stretta relazione fasi ascendente e discendente mostra come il legislatore del 2005 abbia definitivamente maturato l'idea per cui un adeguato adempimento degli obblighi comunitari¹⁵⁸ può compiersi soltanto presupponendo la partecipazione dei soggetti chiamati ad adempiere a siffatti obblighi all'elaborazione di questi ultimi. In linea poi con la riforma del titolo V Cost., la legge 11 precisa come le finalità dell'atto si basino sul rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica.

Se, da un lato, si possono individuare numerosi elementi di novità della legge in commento rispetto alla legge n. 86 del 1989, in linea con i presupposti poc'anzi ricordati, dall'altro lato non va comunque sottovalutata la presenza di significativi elementi di continuità rispetto alla disciplina precedente.

Sotto il primo profilo, corrispondente in prevalenza alla fase ascendente, va anzitutto ravvisato il maggiore coinvolgimento riconosciuto a Parlamento, Regioni, enti locali e categorie produttive nella formazione del diritto comunitario. Interessanti in tal senso sono le disposizioni contenute negli artt. 3, 4, 5, 6 e 7.

La partecipazione del Parlamento, in particolare, si risolve nel dovere del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie di inviare alle Camere i progetti di atti comunitari e dell'UE nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi affinché vengano trasmessi agli organi parlamentari competenti. Questi ultimi, in conformità con l'art. 3, c. 7 hanno il compito di formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo nonché richiedere a quest'ultimo un'apposita *relazione tecnica* che dia conto, tra l'altro, dell'impatto della normativa in questione sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese. Viene così a configurarsi una sorta di analisi *ex ante* in grado di fornire informazioni circa le conseguenze, gli sviluppi e le possibilità di successo di siffatta normativa nell'ambito dell'ordinamento interno. Sempre al fine di attribuire un ruolo più incisivo del Parlamento nella fase di formazione del diritto comunitario, l'art. 4 introduce la c.d. *riserva di esame parlamentare* che consente al Parlamento medesimo di disporre di un arco di venti giorni entro il quale esaminare i progetti di atti comunitari.

In perfetta corrispondenza con le attribuzioni riconosciute al Parlamento e tenuto conto di quanto previsto dall'art. 5 della legge La Loggia sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria, queste ultime possono contare sull'obbligo di informativa da parte del Governo e sulla riserva di esame per mezzo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano con riguardo alle materie di loro competenza.

¹⁵⁸ Conseguenti, ai sensi del c. 2 dell'art. 1, all'emanazione di ogni atto comunitario e dell'UE, all'accertamento giurisdizionale dei giudici del Lussemburgo dell'incompatibilità di norme nazionali con disposizioni comunitarie e all'emanazione di decisioni-quadro adottate nell'ambito del terzo pilastro.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Meno incisiva ma comunque degna di nota è la partecipazione di enti locali e categorie produttive alla fase ascendente. Entrambi infatti possono esprimere osservazioni, valutazioni e contributi sui progetti di atti comunitari che riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di loro competenza¹⁵⁹.

Resta in ogni caso centrale il ruolo esercitato dal Governo. In tale prospettiva particolarmente significativa è l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del *Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei* (CIACE), costituito al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione degli atti comunitari e di consentire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari medesimi¹⁶⁰. Convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, si avvale di un apposito Comitato tecnico permanente per la preparazione delle proprie riunioni. Nel caso in cui le questioni da discutere interessano anche le Regioni e le Province autonome possono partecipare alle sedute del CIACE il Presidente della Conferenza Stato-Regioni o altri delegati di Regione o Provincia autonoma (la composizione dell'organo risulta pertanto diversificata a seconda delle questioni da discutere). Attualmente il CIACE e il Comitato tecnico sono disciplinati con DPCM e con DM del 9 gennaio 2006. Con particolare riferimento allo sviluppo delle tecniche legislative, l'art. 2, c. 2, lett. f) del regolamento per il funzionamento del CIACE individua, tra le ulteriori funzioni dell'organo in questione, quella di valutare la coerenza degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea nella fase di predisposizione della normativa comunitaria.

A differenza che nella fase ascendente, per quel che riguarda la fase discendente si avverte una maggiore continuità della disciplina prevista dalla legge 11 rispetto all'esperienza normativa precedente. Si mantiene difatti lo strumento della legge comunitaria annuale, i cui contenuti sono riconducibili, sotto molti profili, a quelli già enunciati nell'art. 2 della legge La Pergola. Il periodico e tempestivo adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario è assicurato mediante disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti, per mezzo di delega legislativa e in via regolamentare o amministrativa. Un ruolo decisivo nella fase discendente è esercitato dalle Regioni, tant'è che vi è chi ha auspicato come la riforma del titolo V contestualmente all'adozione della legge 11 contribuiscano a delineare la formazione di una legge comunitaria regionale annuale (artt. 16 e 17)¹⁶¹.

Un elemento di novità sembra potersi ravvisare nella disposizione relativa all'attuazione della normativa comunitaria per via regolamentare (art. 11). Nel riaffermare la possibilità di adempiere agli obblighi comunitari anche attraverso il regolamento di delegificazione (fonte normativa più volte "rivisitata" dalle singole leggi comunitarie), la legge 11 ha cura di richiamare il modello di regolamento di cui all'art. 17, c. 2, legge n. 400 del 1988 e non quello (più stringente) previsto dall'art. 4 della legge n. 86/89. Aggiunge però all'art. 17, c. 2, l. 400/1988 ulteriori elementi che finiscono per determinare la creazione di un nuova forma di regolamento le cui regole generali non

¹⁵⁹ Per un'analisi sul ruolo ricoperto dagli enti locali nella c.d. fase ascendente v. A. Sacrimali, *La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione*, in *Le Istituz. del Federalismo*, 2004, p. 177 ss.

¹⁶⁰ V'è chi ha parlato a proposito del CIACE come di una sorta di "cabina di regia" chiamata a coordinare le diverse posizioni dei soggetti coinvolti (cfr. P. Gambale, "Prima lettura" del Parlamento per le modifiche alla legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE? in www.amministrazioneincammino.luiss.it) o chi l'ha paragonato al COREPER (così M. Cartabia, L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 4/2005, spec. p. 485).

¹⁶¹ Si vedano in tal senso le esperienze statutarie di Piemonte e Lazio nonché le esperienze di Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna. Per approfondimenti si rimanda a G. Parodi, M.E. Puoti, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, in *Atti del Convegno Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Teramo, 28-29 aprile 2006, in corso di pubblicazione.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

vengono più poste da norme di diversa natura ma sono direttamente desumibili dalla legge 11 (cfr. art. 11, c. 3, lett. *a-d*).

Un ultimo aspetto da considerare in questa sede attiene alla disposizione recante le misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 10) che consentirebbe al Governo di emanare atti nel caso in cui la scadenza per il recepimento di detti obblighi risulti anteriore rispetto alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria. Il parallelismo con il decreto legge risulta pressoché scontato benché non privo di dubbi di legittimità costituzionale¹⁶².

¹⁶² Cfr. sul punto G. Contaldi, *op. cit.*, spec. 523-524.

2.4.18. Direttiva 26 febbraio 2009 sull'istruttoria degli atti normativi al livello governativo (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)

Tipologia dell'atto	Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri
Natura	Direttiva – atto amministrativo monocratico
Data di	26 febbraio 2009
Autorità emanante	Presidente del Consiglio dei Ministri
Pubblicazione in	G.U. n. 82 del 8-4-2009
Destinatari e ambito di applicazione	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
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 95 Costituzione. • 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). • Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 “Riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri”. • 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; • Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 aprile 2001 n. 1.1..26/10888/9.92 sulla redazione dei testi normativi. • Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001 n. 1/1.1.26/10888/9.92 “Guida alla redazione dei testi normativi” • D.P.C.M. 23 luglio 2002 in materia di ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. • D.P.C.M. 10 novembre 1993 “Regolamento interno del Consiglio dei Ministri”. • Legge 28 novembre 2005, n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”, in particolare art. 14. • Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 “Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa”.

Commento

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* Dott.¹⁰ *in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

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 concerti 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.

2.4.19. Decreto PCM 19 novembre 2009, n. 212, recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) (A. Ghiribelli)

**Presidente del Consiglio dei Ministri Decreto 19 novembre 2009, n. 212
Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (G.U. n. 24 del 30-1-2005)**

Tipologia dell'atto	Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri
Natura	Regolamentare
Data di	19 novembre 2009
Autorità emanante	Presidente del Consiglio dei Ministri
Pubblicazione	G.U. n. 24 del 30 gennaio 2010
Entrata in vigore	14 febbraio 2010
Destinatari e ambito di applicazione	Il decreto è rivolto alle amministrazioni pubbliche, in particolare strutture governative che hanno precedentemente elaborato l'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.). La disciplina della valutazione di impatto della regolamentazione (V.I.R.) si applica agli atti normativi sui quali è stata svolta l'A.I.R. dopo un biennio dalla loro entrata in vigore. Si applica, inoltre, anche in mancanza di precedente A.I.R. ai decreti legislativi e alle leggi di conversione in legge di decreti.

**Richiami
espliciti ad altre
fonti o
documenti**

- 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).
- Legge 8 marzo 1999, n. 50 “Legge di semplificazione per l’anno 1998”.
- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 “Riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.
- Legge 6 luglio 2002, n. 137 in materia di riorganizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in particolare art. 11.
- D.P.C.M. 23 luglio 2002 in materia di ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Legge 9 marzo 2006, n. 80 di conversione del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, in particolare art. 1 che istituisce il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione.
- Deliberazione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione del 29 novembre 2007.
- Legge 28 novembre 2005, n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”, in particolare art. 14.
- D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170 “Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre

Commento

Il decreto 19 novembre 2009, n. 212 del Presidente del Consiglio dei Ministri “*Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*” fornisce disposizioni attuative della legge di semplificazione n. 246/2005 in merito allo svolgimento della valutazione di impatto della regolamentazione.

Esso si inserisce, insieme alla Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 e al D.P.C.M. 11 settembre 2008, in un contesto di aggiornamento, nell’ambito dell’attività del Governo, degli strumenti normativi volti alla verifica dell’incidenza della normativa in via d’adozione sull’ordinamento giuridico vigente. Anche in questo caso, risulta valorizzato il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi che svolge un ruolo particolarmente importante nel concedere l’esenzione dalla VIR nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi effetti ovvero nei casi nei quali l’attività di verifica non appare giustificata dalla natura o dai contenuti dell’atto normativo in oggetto (art. 2 del D.P.C.M.) e nella verifica dell’adeguatezza della VIR, con possibilità di chiederne integrazioni e chiarimenti (art. 4).

L’art. 3 del D.P.C.M. stabilisce i contenuti della VIR. La valutazione ex post degli atti normativi costituisce funzione di supporto al legislatore ed attiene prioritariamente al monitoraggio sull’attuazione della normativa, al rispetto di tempi e procedure, alla analisi di performance (comportamenti degli attori e degli utenti), nonché all’analisi d’impatto con particolare attenzione alla valutazione dei risultati, alla comparazione dei risultati con gli obiettivi, alle informazioni di scenario e agli eventi esterni). Per questo il D.P.C.M. individua come contenuti della VIR la verifica del raggiungimento delle finalità poste alla base dell’atto normativo e specificate nella rispettiva relazione AIR, la stima dei costi prodotti sui cittadini, sulle

imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche, la stima degli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche, la verifica del livello e delle circostanze relative all'osservanza, da parte dei destinatari, delle prescrizioni contenute nell'atto normativo, l'individuazione di eventuali criticità e la loro riconducibilità a lacune insite nell'atto normativo, ovvero a problemi relativi alla fase di attuazione dell'atto stesso, la verifica degli effetti, positivi o negativi, sulla semplificazione normativa e amministrativa, la congruenza con il programma di Governo delle effettive conseguenze delle innovazioni normative e, infine, la valutazione dell'incidenza del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sui processi di liberalizzazione e sull'ampliamento delle libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico.

Come possiamo notare, il decreto pone in stretta relazione la VIR all'AIR: da un punto di vista del raggiungimento dei risultati da parte dell'atto normativo, la verifica ex post resa a seguito di una valutazione preventiva costituisce il miglior strumento di misurazione dell'efficacia ed efficienza della politica normativa stessa soprattutto perché uno degli elementi essenziali della VIR è la completa conoscenza del quadro ex ante e del quadro ex post che viene a determinarsi.

Il compito della VIR è infatti quello di valutare il grado di raggiungimento delle finalità poste a base dell'adozione dell'intervento, l'eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti, le principali criticità emerse nonché l'eventuale necessità di misure integrative o correttive con riferimento all'atto o alle circostanze di attuazione. Per questo è importante una corretta definizione degli indicatori e una quantificazione esatta di costi e benefici.

A livello statale, al momento, la VIR è scarsamente utilizzata dalle Istituzioni quale strumento di misurazione (e valutazione) degli effetti delle politiche normative. Molto più diffusa è la valutazione ex post a livello regionale dove trova applicazione soprattutto attraverso il ricorso alle c.d. clausole valutative. Le clausole valutative sono introdotte nel testo delle leggi nella fase ex ante: esse, infatti, sono costituite da uno specifico articolo di legge attraverso il quale viene attribuito un mandato esplicito, ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge, di produrre, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i diretti destinatari della legge e per la collettività. Dall'esperienza, ormai quasi decennale, delle clausole valutative il legislatore nazionale ha appreso un concetto fondamentale: la valutazione ex post non può in alcun modo prescindere dalla fase ex ante ed è per questo che il decreto pone la VIR in stretto contatto con l'AIR.

Gli elementi fondamentali che devono essere tenuti in debita considerazione per condurre una buona VIR consistono nella chiara definizione degli obiettivi conoscitivi che il legislatore si è posto e quali informazioni debbano essere prodotte. In secondo luogo, si dovrebbero individuare chiaramente quali sono i soggetti istituzionali che devono "attivarsi" per produrre le informazioni richieste. Un terzo elemento fondamentale della valutazione ex post è la definizione delle modalità e dei tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo. Infine è opportuno che la VIR preveda lo stanziamento di risorse finanziarie dedicate allo svolgimento delle attività di valutazione. Questi elementi sono tenuti in debita considerazione nella Griglia metodologica predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e approvata in allegato al decreto in commento. Emerge chiaramente come la realizzazione della VIR sarà facile nel caso in cui sia stata preventivamente condotta l'AIR sul disegno di legge o sullo schema di atto normativo, anche perché questo presuppone l'acquisizione, preventiva, di una buona base di conoscenza. Diversamente, laddove non si ha un esame preventivo la VIR sarà di più difficile realizzazione, soprattutto perché essa presupporrà una acquisizione della base conoscitiva della situazione di partenza (la c.d. opzione zero) in via successiva e, quindi, una comparazione con la situazione di fatto nel momento in cui la VIR stessa si trova ad operare.

D'altra parte, per le modalità concrete di realizzazione della VIR il decreto rinvia alla definizione dei metodi di analisi e dei modelli di VIR ad una direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, stabilendo che solo in sede di prima applicazione venga realizzata attraverso il modello prodotto in allegato al decreto: questo perché, come abbiamo detto, a livello statale la VIR non è

mai stata compiutamente realizzata. Sarà, quindi, necessario valutare a livello operativo quali sono i primi risultati prodotti in materia.

