



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
"Diritto Costituzionale"

CICLO XVI

COORDINATORE Prof. Andrea Pugiotto

Il procedimento per l'approvazione degli atti normativi del Governo.

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08

Dottorando

Dott. Di Francesco Andrea

Tutore

Prof. Di Cosimo Giovanni

Anni 2011/2013

Indice

1. Attività normativa e progettazione	3
1.1. Descrizione del fenomeno generale (marginalizzazione del Parlamento e scarsa qualità dei testi)	3
1.2. Attività normativa del Governo	6
1.3. Il Governo nell'iter legis.....	10
1.4 Istruttoria legislativa parlamentare	14
1.5 Razionalizzazione del procedimento normativo tra politica e diritto.....	20
2. <i>Iter Legis</i> del Governo.....	23
2.1 Organi ed uffici.....	28
2.2 Procedimento	32
2.2.1 Fase della programmazione e dell'iniziativa:.....	32
2.2.2 Fase istruttoria	33
AIR	34
Relazione Tecnica ed ATN.....	39
Relazione illustrativa	40
2.2.3 Coordinamento interno.	41
Diramazione.....	42
2.2.5 La riunione preparatoria del Consiglio dei ministri.	43
2.2.5 Fase di perfezionamento dell'atto: la decisione del Consiglio dei ministri.....	44
2.2.6 Approvazione preliminare e coordinamento interistituzionale.	46
2.2.7 L'attività Emendativa.	49
2.3 Criticità dell'istruttoria	51
2.3.1 Il ruolo del DAGL in sede di controllo sul rispetto della procedura endogovernativa.....	51
2.3.2 Il ruolo del DAGL nella programmazione degli interventi normativi.....	55
2.3.3 Trasparenza del procedimento e partecipazione.....	57
3. Indicatori dell'attività istruttoria.....	62
3.1 Controllo.....	62
3.1.1 Verificazione delle relazioni a corredo degli atti normativi.	62
3.1.2 Verificazione tecnica dei testi degli atti normativi.....	63
3.2 Programmazione.....	69
3.2.1 Stratificazione normativa ed intreccio tra fonti.	70
3.2.2 Intreccio tra fonti: <i>focus</i> decreti-legge.....	72
3.3 Trasparenza e Partecipazione.....	74
3.3.1 Resocontazione delle consultazioni.....	74
3.3.2 Deviazioni dal Procedimento: approvazione "salvo intese" e presentazione "fuori sacco"	77
4. Effettività del procedimento e Controlli.....	79
4.1 Natura delle norme sul procedimento di istruttoria e sul coordinamento normativo.....	79
4.2 Controllo Giurisdizionale.	84
4.3 Organi di controllo e Ruolo del Presidente della Repubblica.	90
Bibliografia.....	95

1. ATTIVITÀ NORMATIVA E PROGETTAZIONE

1.1. Descrizione del fenomeno generale (marginalizzazione del Parlamento e scarsa qualità dei testi)

Costituiscono oggetto dello studio le procedure finalizzate all'adozione degli atti normativi e di iniziativa legislativa del Governo sotto il profilo che attiene la qualità della normazione. Per qualità della normazione si intende tanto l'aderenza a canoni formali di redazione ed il rispetto di parametri costituzionali e sistematici (cosiddetta qualità in senso formale) quanto l'adeguatezza del contenuto normativo rispetto alle finalità perseguite (qualità in senso sostanziale)¹.

Sotto il profilo formale viene tradizionalmente in considerazione la formulazione delle disposizioni, la loro correttezza linguistica e l'ordine logico-sistematico di queste². Si ritiene che vadano considerate sotto l'aspetto formale del testo anche le valutazioni inerenti la compatibilità del testo con l'ordinamento costituzionale e dell'Unione europea nonché il corretto uso di formule tipiche e categorie giuridiche tipiche dei vari ambiti materiali oggetto di regolazione³. E' inoltre rilevante sotto il profilo formale l'omogeneità dei testi e l'individuazione e stralcio delle norme intrusive cioè di contenuto non omogeneo rispetto al contesto normativo in cui sono inserite.

Sotto l'aspetto sostanziale è rilevante invece tanto la corretta gestione delle procedure di istruttoria e coordinamento dei testi, quanto l'analisi della cosiddetta applicabilità/fattibilità/attuabilità della legge⁴.

¹ La distinzione tra qualità in senso formale e sostanziale è fatta propria dalla direttiva P.C.M. sull'istruttoria degli atti normativi del Governo del 26 febbraio 2009 e condivisa in dottrina; V. DI CIOLÒ, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002 parla di di *drafting* formale e sostanziale, R. DICKMAN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997 distingue tra *drafting* in senso tecnico e *drafting* come metodo di legislazione (in particolare di «legisprudenza»). Osserva R. PAGANO, *Introduzione alla legistica, l'arte di preparare le leggi*, Milano, 2004 p 6, che la distinzione tra *drafting* formale e sostanziale è di mera utilità sistematica; è evidente infatti come la inadeguatezza formale dei testi normativi abbia ricadute in termini di qualità in senso sostanziale non permettendo alla disposizione di esplicitare la funzione per la quale è stata pensata.

² Le principali regole di redazione sono state cristallizzate nelle «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» contenute nella «Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» del 20 aprile 2001 adottate da Presidente della Camera, Presidente del Senato e Presidente del Consiglio. Le circolari comprendono e integrano le indicazioni contenute nelle lettere circolari del 19 febbraio 1986 adottate congiuntamente dai presidenti di Camera e Senato.

³ R. DICKMAN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997 p. 129.

⁴ G.U. RESCIGNO, *Le tecniche di progettazione legislativa, L'analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1984 n. 66 p. 5- 30 ritiene che i termini possano come utilizzati come sinonimi.

Si svolgerà quindi un'analisi del procedimento normativo sottolineandone la duplice funzione di dettare le condizioni di validità (legittimità formale) dell'atto normativo, e di regolare le modalità di svolgimento del processo decisionale politico. Al fine di garantire la dovuta attenzione ai profili di qualità del testo è necessario che il procedimento riservi tempi di analisi sufficienti, imponga lo studio delle conseguenze sostanziali del progetto e permetta l'intervento di soggetti (tecnici e portatori di interesse) in grado di arricchire il tema della decisione. L'analisi delle procedure è solo uno dei campi di studio dell'attività normativa; esse comprendono anche la valutazione legislativa (o analisi di fattibilità), la legistica (o tecnica legislativa in senso stretto) ed il controllo di attuazione⁵. L'analisi delle procedure costituisce quindi il momento integrativo delle tecniche necessarie al conseguimento degli obiettivi di qualità della regolamentazione coordinando i tempi ed i modi in cui devono essere applicati i precetti della legistica e svolte le analisi sugli effetti. Questo tipo di analisi, in particolare, richiede una complessa organizzazione tesa all'acquisizione di elementi conoscitivi. Risulta del tutto evidente infatti che per analizzare *ex ante* gli effetti di una proposta normativa è necessario prendere in considerazione dati affidabili ottenuti e/o verificati tramite la partecipazione di portatori di interesse ed esperti. In assenza dei giusti elementi informativi infatti tali approfondimenti rimangono mere speculazioni o approssimazioni scarsa utilità. E' centrale inoltre il monitoraggio sull'attuazione delle leggi che serve a valutare *ex post* la correttezza delle previsioni svolte in sede di analisi preliminare e a rilevare gli eventuali scostamenti tra previsioni effettuate e risultati riscontrati. Queste evidenze possono poi essere utilmente poste a fondamento degli interventi successivi dando vita ad un processo circolare nel quale il legislatore che torni ad intervenire sulla materia possa essere consapevole delle criticità e degli effetti prodotti dall'applicazione degli atti normativi precedenti.

Si ritiene che la complessità, ed onerosità, degli approfondimenti accennati sia ricompensata dall'utile inserimento della normativa nell'ambito dell'ordinamento. A fronte di una crescente complessità ed articolazione⁶ di questo, lo sforzo in sede di progettazione dell'atto risulta essere un necessario presupposto della sua efficacia. D'altra parte la complessità dell'ordinamento, a volte semplicisticamente considerata come un elemento di criticità, deve essere ritenuta assolutamente fisiologica in uno Stato costituzionale di diritto tenuto a prestare protezione ad una pluralità di posizioni soggettive. Gli ordinamenti pluralisti richiedono infatti una differenziazione delle regolamentazioni in circostanze

⁵ La distinzione è formulata da G. U. RESCIGNO, *Rapporti tra analisi di fattibilità e altre tecniche legislative*, in *Quaderni regionali*, 1996, p. 495.

⁶ U. ZAMPETTI, *Evoluzione della legislazione e ruolo del parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2011, p. 49 ss.

dissimili; in alcuni casi, come nelle riserve di legge o per la legislazione in materia penale e fiscale, è la Costituzione a richiedere espressamente l'adozione di una normativa di dettaglio al fine di circoscrivere entro confini il più chiari possibile il potere interpretativo del giudice e delle amministrazione cui è demandata l'attuazione della legge. La strutturata composizione dell'ordinamento è determinata inoltre dalla pluralità di centri di produzione normativa prodotta dall'intensificazione delle relazioni internazionali e sovranazionali e dallo sviluppo dei poteri normativi delle Regioni e delle autonomie⁷. Parallelamente, e ad oggi con maggiore efficacia rispetto alle politiche di qualità della normazione, si inseriscono nel procedimento normativo gli istituti connessi al controllo della finanza pubblica tema, quest'ultimo, che è stato seriamente posto al centro dell'agenda politica a partire dagli anni '90 quando si è dato avvio alla fase dell'integrazione europea che ha comportato riforme sul piano economico e sociale di natura estesa ed intersettoriale. Oggi il tema della copertura delle leggi e del controllo della spesa pubblica è senz'altro aggravato dalla crisi economico-finanziaria⁸ che, proprio a fronte di una minore disponibilità di risorse, impone approfondite analisi oltre che in merito alla sostenibilità economica degli atti adottati, anche dell'utilità ed efficacia di questi.

Come reazione ai fenomeni cui si è fatto brevemente riferimento si registra una riduzione del campo di intervento della legge statale a favore della cessione di ampie sfere di poteri normativi. A partire dagli anni novanta si sono intensificati i poteri normativi riconosciuti agli organismi internazionali e sovranazionali, sono state istituiti enti pubblici svincolati dal circuito rappresentativo posti a tutela di specifici interessi e dotati di poteri normativi⁹ e riservati importanti settori materiali alla regolamentazione dettata dall'autonomia privata¹⁰. Come è noto, inoltre, con la riforma costituzionale del 2001 sono stati ampliati i poteri legislativi delle Regioni e parallelamente, a livello Statale, si assiste ad una perdita della centralità della legge parlamentare, che recede sotto il profilo quantitativo in favore dei poteri normativi del Governo. A tale fenomeno si aggiunge il rafforzamento dei poteri del Governo nel procedimento legislativo parlamentare che si concretizza nella trasposizione

⁷ M. MEZZANOTTE, *La ricerca della «Better regulation» in un sistema di «Multilevel Governance»* in *Rassegna parlamentare*, 4/2007, p. 1073 ss.

⁸ Sul punto R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni Critiche*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2013; A RUGGERI, *Crisi Economica e crisi della Costituzione*, in www.gruppodipisa.it.

⁹ La regolamentazione di interi ambiti materiali è attribuita a Autorità indipendenti con poteri regolamentari quali Banca d'Italia, Consob, Agcom, Ivass e Covip sul presupposto che l'indipendenza dalla politica e la maggiore ai soggetti regolati siano condizioni più favorevoli alla produzione normativa tecnica di qualità. In questo senso è evidente il sacrificio della rappresentanza in favore della competenza tecnica che si compie nell'attribuzione di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti. Sul tema per tutti M. MANETTI, *I regolamenti delle autorità indipendenti*, in *Scritti in Onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009.

¹⁰ In molti casi è la legge stessa a delegare all'autonomia provata la regolazione di determinate discipline, si pensi ai rinvii ai codici deontologici varati dagli ordini professionali o agli accordi tra parti sociali.

di contenuti normativi preparati in seno agli uffici legislativi dell'esecutivo all'interno delle leggi.

1.2. Attività normativa del Governo.

Lo studio del procedimento normativo del Governo costituisce quindi un utile strumento per l'analisi delle criticità legate alla qualità della formulazione dei testi e alla razionale formazione della volontà politica. Come accennato, il Governo esercita un ruolo centrale nella produzione di norme primarie. L'analisi degli atti normativi di rango primario pubblicati nella Gazzetta Ufficiale nel corso della XVI legislatura è un primo dato utile alla comprensione del fenomeno; nel periodo in esame si conta infatti la pubblicazione di 118 decreti legge e 230 decreti legislativi a fronte di 387 leggi. Gli atti normativi di rango primario adottati direttamente dal Governo rappresentano quindi circa la metà del totale.

Se si approfondisce l'analisi ripartendo le leggi adottate per tipologia, risultano approvate in misura preponderante leggi di ratifica o di adesione a trattati internazionali (nel numero di 141, pari al 36% del totale), leggi di conversione di decreti legge (nel numero di 106, pari al 28% del totale), leggi contenenti deleghe al Governo (nel numero di 23, pari al 6% del totale). Al netto di queste, e delle leggi collegate alla manovra finanziaria (nel numero di 20, pari al 5% del totale), emerge che sono solo 97, pari al 25% del totale, le altre leggi ordinarie approvate dalla Camere¹¹. Si osserva inoltre che 24 di queste (oltre il 25%) sono di iniziativa Governativa. Dai dati brevemente riportati emerge in maniera abbastanza chiara come le leggi ordinarie di iniziativa non governativa, e non collegate all'attività del Governo (come indubbiamente sono le leggi di ratifica, di conversione di decreti legge e di delega legislativa), risultino essere una percentuale ridottissima, pari al 18%, del totale. Stante il basso numero di atti di iniziativa non Governativa approvati (299 leggi delle 387 sono infatti di iniziativa Governativa), l'intervento Parlamentare si esplica principalmente in sede di presentazione degli emendamenti¹² e massimamente nel corso dell'approvazione

¹¹ Tra queste sono annoverate anche leggi di limitata, o alcuna, portata normativa come le leggi istitutive di commissioni parlamentare di inchiesta (nel numero di 3), leggi che dispongono il distacco di comuni dalle provincie di appartenenza (nel numero di 2) e leggi di approvazione delle intese con culti acattolici (nel numero di 8).

¹² Se la massima parte delle leggi è di iniziativa governativa, il Parlamento esercita la funzione legislativa per lo più intervenendo in sede di emendazione dei testi, cercando di perfezionare, correggere ed integrare le iniziative predisposte in sede Governativa. In particolare, nel corso dell'esame parlamentare il Servizio studi della Camera (Dossier 108 del Dipartimento istituzioni, ac.0276, *La decretazione d'urgenza*) ha riscontrato un aumento medio del numero di commi contenuti nei decreti-legge pari a circa il 46%.

di atti che hanno maggiore probabilità di essere approvati entro tempi certi¹³, quali le conversioni dei decreti legge e nella leggi collegate alla manovra di bilancio¹⁴.

Non solo nell'iniziativa ma anche nel corso della trattazione, il Governo esprime un importante potere condizionante. Nel corso della XVI legislatura sono stati approvati emendamenti formalmente presentati dal Governo¹⁵ nel corso dell'esame di 89 disegni di legge poi divenuti legge e sono state votate questioni di fiducia nel corso dell'approvazione di 43 schemi di legge poi approvate definitivamente¹⁶. Si segnala in particolare l'alto numero di leggi di conversione che in fase di trattazione hanno visto l'approvazione di almeno un emendamento del Governo¹⁷ (51 delle 106 approvate, oltre il 50% del totale) e approvate a seguito dell'apposizione di almeno una questione di fiducia (36 delle 106 approvate, circa il 34% del totale)¹⁸. In questo contesto dunque lo spazio rimanente agli emendamenti di origine parlamentare risulta essere ridotto e riservato ad iniziative emendative correttive ed integrative dei provvedimenti del Governo¹⁹.

Tornando al grande numero di atti normativi di rango primario adottati emerge, come è stato diffusamente rilevato, l'imponente uso, ed abuso, del Decreto legge²⁰, divenuto a tutti gli effetti uno strumento ordinario di normazione utilizzato spesso per le grandi riforme di attuazione del programma di Governo e per dettare misure di carattere economico finanziario. Si rileva lo stabile assestamento del numero di questi intorno al 30% del totale degli atti normativi di rango primario adottati nella legislatura che esprime un utilizzo della fonte al di fuori del requisito di straordinaria necessità ed urgenza previsto dalla Costituzione.

¹³ Il tempo medio di approvazione degli atti di iniziativa Governativa è stato, nella XVI legislatura, di 137 giorni; tuttavia le leggi di conversione e le leggi collegate alla manovra di bilancio hanno fatto registrare (per ovvie ragioni) tempi medi di approvazione di molto inferiori alla media rispettivamente di 46 gg e di 69 gg.

¹⁴ Il Servizio studi della Camera (dossier 108 del Dipartimento istituzioni, ac.0276, *La decretazione d'urgenza*) ha rilevato come nel corso della XVI legislatura il 66,9% degli spazi normativi (il numero di commi contenuti negli atti normativi pubblicati in G.U.) sia contenuto in leggi di stabilità e decretazione d'urgenza.

¹⁵ Non è invece possibile fornire dati certi in merito agli emendamenti sostanzialmente di provenienza Governativa ma presentati da Parlamentari appartenenti alla maggioranza.

¹⁶ 33 di queste presentano congiuntamente i dati di trattazione dell'approvazione di emendamenti di fonte governativa e l'approvazione di almeno una questione di fiducia.

¹⁷ Alle quali si aggiungono 11 leggi di bilancio, 13 leggi di delega, 4 leggi di ratifica, e 10 altre leggi ordinarie.

¹⁸ In 22 casi la fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento. A queste si aggiungono 3 leggi di delega, 3 di bilancio, ed 1 è una altra legge ordinaria.

¹⁹ Così G. RIVISECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del parlamento* in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Il Rapporto 2013 sulla legislazione, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera, rileva che proprio alla Camera, si sta diffondendo la prassi di porre la questione di fiducia sui testi licenziati dalle Commissioni di merito un continuità con la prassi di proporre maxi emendamenti che rispecchiavano nella sostanza il lavoro svolto in Commissione. Si rammenta, inoltre, come al Senato non si forma un testo della Commissione sui disegni di legge di conversione, ma l'Assemblea esamina distintamente i disegni di legge stessi e gli emendamenti eventualmente approvati dalle Commissioni di merito. Si rende pertanto indispensabile la presentazione di un maxi emendamento che in genere rispecchia gli emendamenti approvati in Commissione.

²⁰ Sulla XVI legislatura si veda, per tutti, G. DI COSIMO, *Il Governo Pigliatutto, La decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013.

Oltre all'elevata media mensile di decreti legge approvati, di cui si saranno analizzati gli effetti sui lavori delle Camere, si riscontra una altissima percentuale di successo in sede di conversione, quasi sempre con modificazioni, nel corso dell'esame²¹. L'eterogeneità dei testi approvati dal Consiglio dei Ministri²² risulta addirittura aggravata nel procedimento di conversione anche a seguito dell'attività emendativa del Governo²³. Non meno rilevante, ai fini che interessano, è riportare il peso dei decreti legislativi sullo *stock* normativo di rango primario. La dottrina ha già rilevato come le deleghe risultino essere spesso contraddistinte da oggetti molto ampi, rechini principi e criteri direttivi rarefatti e non distinguibili, e consentano diffusamente il ricorso a decreti integrativi e correttivi che flessibilizzano sensibilmente il termine di esercizio costituzionalmente necessario²⁴. Da un punto di vista quantitativo, a partire dalla XI legislatura, nel corso della quale le leggi rappresentano ancora oltre il 75% degli atti normativi adottati, ma in cui si approvano le prime leggi di delega intersettoriali e di ampio ambito materiale²⁵, si registra uno stabile assestamento intorno al 30% dei decreti legislativi sul totale degli atti normativi di rango primario²⁶ che

²¹ Nel corso della XVI legislatura i decreti legge non convertiti o respinti sono solo 17. 96 delle 106 leggi di conversione ha apportato modificazioni al testo del decreto convertito

²² Denunciata dalla "giurisprudenza del Comitato per la legislazione e dimostrata dall'assegnazione a più Commissioni in sede referente e dal frequente coinvolgimento di un numero elevato di altre Commissioni chiamate ad operare in sede consultiva.

²³ Il massiccio ricorso del Governo agli emendamenti in sede di conversione è da imputare sia alla ordinaria mediazione politica (su cui D. RAVENNA, *La programmazione dei lavori e la partecipazione degli esecutivi ai procedimenti legislativi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, (a cura di E. Rossi), Pisa 2009, p. 73 che precisa «con il maxiemendamento il Governo [...] effettua, in una sede appartata e comunque non pubblica né trasparente, quella sintesi politica che secondo il modello Costituzionale dovrebbe invece scaturire dalle successive fasi dell'esame parlamentare») sia alla necessità di correzioni formali sul testo che sono sfuggite nel corso di esami endogovernativi eccessivamente affrettati (cfr. E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del governo nel primo anno della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 1/2014, che fa riferimento al «dubbio dell'esistenza di una prassi governativa che induce ad approvare – nel migliore dei casi – decreti-legge senza testo definitivo o – nei peggiori casi – delibere sul “nulla” che obbligano le burocrazie ministeriali ad un lavoro *ex post facto*»).

²⁴ M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva* in *La delega legislativa, atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 41-91.

²⁵ U. ZAMPETTI, *Il parlamento di fronte alla trasformazione dei sistemi normativi*, in *Quaderno n. 16 dell'associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, seminario 2005*, Torino, p. 115 ss, annovera tra queste la l. 421 del 1992 (nota come delega Amato) e la l. 537 del 1993 (nota come collegato Ciampi Cassese) e A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Voce legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, 2002, p. 697 ss.

²⁶ Si rileva inoltre che nel corso della XVI legislatura sono state inserite 8 disposizioni di delega all'interno delle leggi di conversione di decreto-legge. Tra queste si annovera la l. 148 del 2011 impugnata innanzi alla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 237 del 2013 in continuità la giurisprudenza inaugurata con la sent. 68 del 1998, ha ritenuto non fondata la questione avente a parametro la violazione dell'articolo 72, 4 comma, tesa a far emergere la mancata approvazione articolo per articolo determinata dall'apposizione della fiducia su un maxiemendamento. La questione è stata respinta dalla Corte rilevando che la riserva di Assemblea risulta rispettata dal momento che le leggi di conversione non sono approvate secondo i procedimenti speciali in Commissione e che, in caso di emendamento integralmente sostitutivo, la votazione ha ad oggetto l'articolo unico così soddisfacendo i requisiti della previsione costituzionale (in tal senso anche C.cost. 391 del 1995). Si rileva che successivamente la Corte, in maniera parzialmente difforme, con la sentenza 32 del 2014, a distanza di pochi mesi dalla sentenza 237 del 2013 afferma, in riferimento alla disciplina degli stupefacenti per la quale non sono previste riserve di assemblea ex art 72, comma 4, Cost in riferimento alla legge di delega, che «una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.» (punto 4.4 del Considerato in diritto. Cfr N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?* in *Iter legis*, 1/2004, pp. 43-57.

rimane confermato dai 230 decreti legislativi adottati nel corso della XVI legislatura²⁷. Nel medesimo periodo sono state approvate 23 leggi contenenti disposizioni di delega al Governo e 9 altre leggi volte a prorogare o differire termini di delega che contengono 236 deleghe primarie, alle quali vanno sommate 165 deleghe integrative e correttive.

Nel corso della XVI legislatura, sono stati approvati complessivamente 42 atti normativi di rango primario che contengono autorizzazioni all'adozione di regolamenti che, anche al di fuori del modello previsto dalla legge 400 del 1988²⁸, comportano la delegificazione di norme primarie. Sono stati inoltre pubblicati nella Gazzetta Ufficiale 81 regolamenti di delegificazione, 64 di questi sono "primari" e 17 modificativi, integrativi o sostitutivi di precedenti regolamenti di delegificazione²⁹. A completamento del quadro si riportano inoltre i dati, parziali ma significativi, divulgati il 15 gennaio 2015 dall'Ufficio per il Programma della Presidenza il del Consiglio che ha analizzato, e monitora, l'attuazione atti normativi di rango primario approvati nella fase finale della XVI legislatura e pubblicati dal 16 novembre 2011 al 27 aprile 2013 (Governo Monti). Questi provvedimenti legislativi prevedono nel complesso 682 regolamenti attuativi di cui solo 485 risultano adottati. Si rileva, oltre all'elevatissimo numero di atti normativi secondari necessari all'attuazione della legge, anche la previsione di decreti attuativi di natura incerta e che spesso esulano dal sistema delle fonti prevedendo adempimenti atipici o non definiti³⁰. Ci si riferisce alla previsione di decreti di natura non regolamentare (*rectius* che la legge definisce di natura non regolamentare³¹); di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati su iniziativa di altri Ministeri (anche in concerto tra loro)³² e alla previsione dell'attuazione diretta della legge tramite decreti direttoriali.

²⁷Per circa il 70% attuativi di leggi comunitarie. I dati sono della Rapporto 2013 sulla legislazione a cura dell'osservatorio sulla legislazione della Camera.

²⁸ N. LUPO, «Dal regolamento alla legge». *Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile? relazione al convegno su «Codificazione, semplificazione e qualità delle regole»*, in *Diritto e società*, 3/2006, p. 399 ss; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio* (a cura di P. Caretti), Torino, 2007, p. 183 s., spec. 209 s.

²⁹ I dati sono pubblicati nel rapporto 2013 sulla legislazione che rileva come il ricorso alla delegificazione in provvedimenti che per loro natura non possono contenere disposizioni di delega o danno attuazione a leggi di delega: la maggior parte delle autorizzazioni alla delegificazione sono contenute, come già accennato, in decreti-legge e in decreti legislativi.

³⁰ La Corte costituzionale nella sentenza n. 161 del 2006 ha definito queste fonti di «indefinibile natura giuridica».

³¹ Si concorda con quanto rilevato da F. MODUGNO, *Regole per le regole, regole sulle regole*, in *Scienza e tecnica della legislazione, 2006* e cioè che la natura normativa dell'atto previsto dall'ordinamento deve essere rilevata in base alla struttura della disposizione; deve quindi essere qualificato come fonte l'atto avente contenuto normativo e per converso non può riconoscersi come fonte il decreto privo di tale contenuto senza che sia possibile per la legge negare la natura normativa di un atto che ne è effettivamente dotato. Si ritiene che siano ancora non superate le linee di discriminazione tra il disporre ed il provvedere nell'ambito dell'attività di governo tracciate da A.M. SANDULLI, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo* in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, ora in *Scritti giuridici*, Napoli 1990, 41 ss. Nello stesso senso si vedano le osservazioni di A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 5075 s.

³² Che di fatto si sostituiscono a Regolamenti del Governo, o a regolamenti interministeriali, senza però rispettarne l'iter procedimentale.

1.3 Il Governo nell'iter legis.

Dai dati riportati risulta evidente l'importanza del ruolo del Governo³³ non solo nella progettazione dei propri atti normativi ma anche nel procedimento legislativo nel quale, anche in assenza di un accordo più ampio rispetto alla stessa maggioranza³⁴, gli atti di iniziativa Governativa sono numericamente preponderanti, godono di alte percentuali di approvazione e vengono approvati in tempi inferiori rispetto a quelli di iniziativa parlamentare. Non si vuole in questa sede svolgere analisi di politica costituzionale in merito al fatto che i segnali fin qui riportati siano l'effetto di una debolezza del Governo o, al contrario, la prova di un eccessivo potere e spregiudicatezza di questo³⁵, ma più limitatamente sottolineare come i contenuti degli atti normativi di rango primario siano incisivamente condizionati dall'operato del Governo che oltre ad esercitare i poteri normativi previsti dalla Costituzione, influenza pesantemente le procedure Parlamentari. Risulta infatti che il Governo, attraverso la propria maggioranza, eserciti un ruolo condizionante dell'attività Parlamentare in aspetti cruciali mettendo così in discussione il rapporto dialettico tra Governo e gruppi parlamentari che, ai sensi della lettura congiunta degli articoli 64 e 94 Cost., deve avere ad oggetto gli atti inerenti il programma di Governo su cui è innestato il rapporto di fiducia³⁶.

Scorgendo i regolamenti parlamentari³⁷ si evince che, in sede di programmazione dei lavori, alla Camera il Presidente dell'assemblea, nel caso di mancato raggiungimento del *quorum* nella Conferenza dei Capigruppo, predisponga «sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi» sia il Programma che il Calendario (artt. 23, comma

³³ Il fenomeno è ampiamente studiato dalla dottrina (tra molti) R. ZACCARIA, *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, G. DI COSIMO, *Il Governo forte*, 2010.

³⁴ N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Quaderni del Filangeri*, 2010.

³⁵ G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, in www.forumcostituzionale.it.

³⁶ La partecipazione alle sedute delle Camere da parte dei rappresentanti del Governo dovrebbe infatti essere la condizione necessaria affinché si possa attuare il contraddittorio tra legislativo ed esecutivo. In dottrina è diffusa e condivisa la lettura dell'art. 64 Cost. alla luce dell'art. 94, su cui A. MANZELLA, *Art. 64 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Bologna-Roma 1986, 57, ; L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI), Torino, 2006, p. 1243; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: Evoluzione Storica e problematiche attuali*, in *Associazione deicostituzionalisti*; A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore in Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975. F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2012, p. 459 ss.

³⁷ Nel testo aggiornato alla modifica del regolamento del 24 settembre 1997 che, come noto, ha previsto, tra le altre cose, anche il superamento della regola dell'unanimità nella conferenza dei capigruppo. Si veda, tra gli altri S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, p. 157 s.; A. MORRONE, *Quale modello di governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, p. 449 s., spec. p. 472 s., C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 99 s., spec. p. 116 s., M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 767 ss., e A. DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione*, in *Studi pisani sul Parlamento* (a cura di E. Rossi), Pisa, 2007, p. 113 s.

6, e 24, comma 3, R.C.)³⁸. Al Senato, dove per l'approvazione del Programma è ancora richiesto il voto unanime della conferenza dei capigruppo, il Presidente predispone la proposta di programma «tenendo conto delle attività indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai gruppi parlamentari e dai singoli senatori». Se la proposta non ottiene l'approvazione della Conferenza, il Presidente redige uno schema dei lavori per una settimana «sulla base delle indicazioni emerse nella conferenza». La stessa procedura è prevista per l'approvazione del calendario, ma la formulazione dell'art. 55 comma 3 R.S. consente all'assemblea di decidere «sulle proposte di modifica [...] con votazione per alzata di mano»³⁹. Al ruolo privilegiato riconosciuto al Governo in sede di programmazione si aggiunge il condizionamento di fatto esercitato tramite l'incessante presentazione di leggi di conversione di decreti legge (nelle ultime due legislature il Governo ha adottato decreti-legge ad un ritmo superiore ai 2 al mese⁴⁰) che obbliga le Camere a continue interruzioni dell'attività programmata⁴¹. A seguito della riforma del regolamento della Camera, la Conferenza dei presidenti di gruppo, o in mancanza del *quorum* richiesto il Presidente, determina il tempo complessivamente disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario. La generalizzazione della regola del contingentamento è accompagnata da importanti cautele, in particolare l'articolo 24, comma 12, R.C. esclude il contingentamento nell'esame dei progetti di legge costituzionale, e di quelli relativi «prevalentemente» ai diritti di libertà⁴². Ulteriore

³⁸ L'articolo 24 comma 3, secondo periodo R.C. prevede che il calendario (ed anche il Programma, in ragione del rinvio dell'art. 23, comma 6, R.C.) quando definito dal Presidente deve prevedere che un quinto del tempo disponibile sia destinato alla trattazione delle proposte dei gruppi di opposizione e che non più della metà del tempo sia riservato alla conversione di decreti legge. In riferimento a quest'ultimo punto si ricorda che l'art 154 R.C. prevede la non contingentabilità dei tempi nel procedimento di Conversione dei Decreti-legge e di conseguenza l'impossibilità di rispettare la riserva di tempo che il calendario dovrebbe garantire agli altri disegni di legge. U.ZAMPETTI, *Evoluzione della legislazione e ruolo del Parlamento in Rassegna Parlamentare*, 1/2011, p. 50, ricorda che nel periodo tra il 2006 ed il 2010 «la maggioranza del tempo parlamentare, quasi il 65%, è occupato dall'esame delle leggi di conversione»,

³⁹ G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa, in Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, (a cura di E. Rossi), Padova, 2004, p. 13. s. che rileva come la programmazione presidenziale non può in alcun modo porsi come «distinta (o eventualmente alternativa)» a quella del Governo. E' testimonianza del fatto che nei casi di crisi politica del Governo l'attività delle camere si è fortemente rallentata fino a quasi fermarsi.

⁴⁰ Il servizio studi della Camera ha conteggiato inoltre la media di commi, contenuti in decreti legge, sottoposti dal Governo alle Camere; nel dossier n. 108 del 26 marzo 2014, ha rilevato come nel corso della XVI legislatura la media sia stata di circa 170 commi al mese di cui circa 203 del Governo Berlusconi e circa 150 del Governo Monti.

⁴¹ Sembrano rilevanti i dati sul numero di Commissioni coinvolte nell'esame di decreti legge. Il Servizio studi della Camera ha pubblicato dati parziali sulla legislatura in corso (fino a 26 marzo 2014) segnalando che delle 24 leggi di conversioni approvate 4 hanno coinvolto fino ad 8 commissioni e delle restanti ben 8 (un terzo del totale) hanno coinvolto 13 o 14 commissioni. Si segnala un incremento dell'ambito materiale dei decreti legge visto che nel corso della XVI legislatura il numero di leggi di conversioni esaminate da meno di 8 commissioni è stato pari al 51% del totale e solo il 20% del totale ha coinvolto 13 o 14 commissioni.

⁴² Nonché, su richiesta di un gruppo, altresì di ulteriori progetti di legge che riguardino «questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione» se c'è approvazione unanime della conferenza dei capigruppo e se il progetto non è stato rinviato ad un calendario successivo a quello in cui si sia avviato l'esame. La prassi conosce pochi casi di applicazione del comma 12 in merito alle questioni di eccezionale rilevanza che implica la decisione circa la possibilità di sottoporre a voto segreto, nella votazione finale, il provvedimento (il comma 12 rinvia espressamente all'art. 49 R.C. in materia di voto segreto; i criteri interpretativi dell'art. 49, comma 1 del regolamento, a proposito dei casi di ammissibilità delle richieste di scrutinio segreto, sono stati enunciati da ultimo

importante eccezione è prevista in via “transitoria”⁴³ e solo alla Camera (ex art. 154 R.C.) in merito ai procedimenti di conversione dei decreti legge. Sia nella XIII che nella XIV legislatura il Presidente della Camera, proprio in ragione dell’impossibilità di contingentamento dei tempi nell’esame delle leggi di conversione ha preannunziato la possibilità di poter porre comunque in votazione finale il disegno di legge entro la scadenza del termine costituzionale per la conversione, indipendentemente dallo stato del relativo *iter*. Secondo questa lettura la non applicabilità del contingentamento dei tempi ai procedimenti di conversione dei decreti legge comporterebbe che se la presidenza non ponesse comunque ai voti la conversione entro il termine di decadenza si assumerebbe la responsabilità della mancata conversione che sarebbe, in sostanza, decisa da una minoranza dell’Assemblea⁴⁴.

Al Senato, la regola del contingentamento dei tempi è stata introdotta già con la riforma del regolamento del 1988 e non prevede eccezioni per i procedimenti di conversione dei decreti legge. L’articolo 55, comma 5, R.S prevede inoltre che il calendario determini la data entro la quale i singoli argomenti vengono posti in votazione⁴⁵.

E’ importante rilevare come la programmazione dei lavori dell’assemblea implichi effetti sul lavoro delle Commissioni. Fino alla fine degli anni 80 il calendario dell’assemblea era determinato sostanzialmente dalla conclusione dei lavori in Commissione; in quella sede si doveva infatti formare la necessaria condivisione del testo senza la quale il progetto non sarebbe stato sorretto in aula⁴⁶. L’articolo 23, comma 5, R.C. prevede oggi che la

dal Presidente della Camera nel corso delle sedute della Giunta per il regolamento del 7 febbraio e del 7 marzo 2002). Efficacemente i gruppi di maggioranza tendono a richiedere pretestuosamente l’iscrizione dei provvedimenti in calendario al fine di farne slittare la discussione al nuovo calendario con la garanzia del contingentamento.

⁴³ La transitorietà della norma non è mai stata fatta valere in concreto, non essendo positivamente indicato un *dies ad quem* nonostante sia stata avanzata una interpretazione tendente a farla valere solo per i ddl depositati alla data di entrata in vigore delle nuove norme. cfr. F. BAILO, *Il non contingentamento dei tempi nella conversione dei decreti legge alla Camera dei deputati, in La decretazione d’urgenza (il caso dei C.d. decreti “sicurezza”)* (a cura di P. Costanzo), Genova, 2008 e F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati in Rassegna parlamentare*, 2005.

⁴⁴ In questo senso G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa, in Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, (a cura di E. Rossi), Padova, 2004, p. 80, che ricorda tra le altre, le sedute dell’11 maggio 2000, nella XIII legislatura, e del 21 maggio 2003, nella XIV legislatura. Si segnala che nella seduta del 29 gennaio 2014 della Camera dei deputati, il Presidente della Camera ha posto in votazione, dopo l’esaurimento delle fasi della discussione e della votazione (compresa quella fiduciaria), il disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 novembre 2013, n.133, recante “disposizioni urgenti concernenti l’IMU, l’alienazione di immobili pubblici e la Banca d’Italia” (A.C. 1941); mancando poche ore alla scadenza del termine costituzionale e constatato che il numero degli iscritti in dichiarazione di voto finale non avrebbe consentito l’osservanza di tale termine, il presidente ha dichiarato, ponendo in votazione il provvedimento richiamato, di adempiere ad un dovere costituzionale consistente nell’assicurare comunque il voto dell’Assemblea sul disegno di legge di conversione. Si è trattato della prima volta in cui è stata data applicazione a questa interpretazione che, a differenza del Senato, non poggia su una norma precisa (come l’art. 78, comma 5 del R.S.) e che è stata teorizzata su base interpretativa, argomentando che, qualora essa non venisse applicata, si finirebbe per violare l’art. 64 della Cost., impedendosi alla maggioranza di poter convertire un decreto-legge.

⁴⁵ Cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p. 240.

⁴⁶ U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*. 1/2001 p. 134, rileva come a fronte di una approfondita istruttoria e ampia condivisione politica, la profonda condivisione in Commissione referente ha prodotto un

discussione del progetto di legge in aula non cominci prima di due mesi dall'inizio dell'esame in Commissione e l'articolo 81 prevede che le relazioni delle Commissioni su progetti di legge iscritti nel programma dei lavori siano presentate nel termine di due mesi dall'inizio dell'esame. Decorso il termine⁴⁷ quindi, il provvedimento può essere portato in assemblea, discusso nel rispetto del contingentamento dei tempi, e posto in votazione. Il termine bimestrale, inoltre, è derogabile qualora la commissione abbia già concluso l'esame, ovvero su accordo unanime della Conferenza dei presidenti di Gruppo e non si applica ai progetti di legge già esaminati dalla Camera e modificati dal Senato, ai progetti rinviati dal Presidente della Repubblica o di progetti di legge costituzionale in seconda deliberazione⁴⁸. Quando il provvedimento viene iscritto in calendario con la clausola «ove concluso in Commissione» è la commissione, a maggioranza, a decidere sulla maturità del testo. In questo modo è possibile la calendarizzazione del provvedimento prima del decorso del termine prescritto, e la conseguente compressione dei tempi di istruttoria pensati a garanzia del necessario approfondimento dei temi oggetto di regolazione⁴⁹.

L'articolo 44 R.S. prevede invece un termine massimo di due mesi entro il quale le commissioni devono licenziare le relazioni sul progetto di legge; scaduto il termine, ai sensi del comma 3 dell'articolo 44 R.S., il progetto viene assegnato all'assemblea per la discussione anche senza relazione. La mancata previsione di un termine minimo di esame ha contribuito a determinare la sostanziale ordinatorietà del termine bimestrale e la possibilità da parte dell'assemblea di richiamare in aula il progetto di legge e discuterlo anche in violazione dei tempi di istruttoria⁵⁰.

Si rileva inoltre alla Camera la diffusione delle c.d. «votazioni riassuntive» (in applicazione del combinato dell'art. 85, comma 8, RC) che permette, al fine di semplificare e razionalizzare le votazioni, di porre in votazione un principio (espresso o ricavato dal Presidente) che, solo se approvato permette l'ordinaria votazione dei singoli emendamenti ad esso riconducibili, secondo la procedura ordinaria prevista dall'articolo 87 R.C.⁵¹, mentre in caso contrario determina l'assorbimento di tutti gli emendamenti consequenziali in applicazione dell'art. 89 R.C. in materia di preclusione.

approccio molto settoriale alla legislazione che ha necessariamente visto soccombere il potere Governativo e della maggioranza di selezionare le priorità politiche in attuazione del programma.

⁴⁷ Il termine decorre dalla data di assegnazione e non dalla data di avvio dell'esame come invece sarebbe ragionevole.

⁴⁸ Il regolamento prevede peraltro uno strumento specifico a disposizione del Governo e dei gruppi proprio al fine di accelerare l'iter in Commissione ovvero la dichiarazione d'urgenza, che può essere deliberata dalla Conferenza dei Capigruppo con la maggioranza dei tre quarti ovvero, in mancanza, dall'Assemblea.

⁴⁹ S.SPADA, *La qualità della normazione secondo la "giurisprudenza del Comitato per la legislazione"*, in www.osservatoriosullefonti.it 3/2010, p. 7.

⁵⁰ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.* 2005, p. 791.

⁵¹ A. MENÈ, *Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi* in *Il Parlamento nella transizione* (a cura di S. TRAVERSA e A.CASU). – Roma – Milano, 1998, p. 203-279.

Quanto sopra brevemente riportato è teso a sottolineare come le sedi di discussione previste dai regolamenti parlamentari in attuazione dei principi Costituzionali possono degradare a momenti di mera ratifica delle decisioni assunte altrove⁵². La frequente apposizione della questione di fiducia, inoltre, contribuisce al fenomeno descritto spostando formalmente il contenuto della votazione (e della relativa discussione) dal merito del provvedimento al mantenimento della fiducia al Governo. Piuttosto che ad un confronto politico si assiste ad una contrattazione in cui a fronte di una ragionevole certezza dell'approvazione dei provvedimenti è offerta l'emendabilità dei provvedimenti. E' evidente come in prospettiva lo scambio descritto produca effetti distorsivi in quanto se da una parte permette l'approvazione in tempi certi e brevi degli atti normativi, dall'altro impedisce riforme organiche e razionali⁵³.

1.4 Istruttoria legislativa parlamentare

La razionalizzazione del procedimento legislativo posta in essere tramite le riforme dei regolamenti parlamentari succedutesi dalla fine degli anni 80 ha avuto come scopo il potenziamento della capacità decisionale delle Camere e l'efficientamento dei tempi di approvazione che si sono visti nel paragrafo precedente. Parallelamente, le riforme hanno introdotto strumenti volti a garantire il dovuto approfondimento delle questioni formali e sostanziali implicate dall'approvazione dell'atto normativo. D'altra parte, in assenza di tali istituti l'*iter legis* si ridurrebbe ad un susseguirsi di momenti deliberativi atti a ratificare in Parlamento decisioni assunte al di fuori del procedimento legislativo. Risulterebbe quindi un evidente danno alle prerogative dei parlamentari che non sarebbero in grado di conoscere l'impatto delle disposizioni votate con conseguente impoverimento della responsabilità (ovviamente solo politica) per i voti dati e le opinioni espresse. E' esplicitamente evidenziato nella «Relazione sull'attuazione delle riforme regolamentari della Camera», presentata il 4 ottobre del 2000 dalla Giunta per il Regolamento che «programmazione dei lavori, istruttoria legislativa e razionalizzazione delle procedure d'Assemblea sono aspetti inseparabilmente complementari». A fianco dell'efficientamento della procedura è dunque centrale l'attenzione per la qualità della normazione intesa,

⁵² G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2009, p. 358, secondo il quale «l'aver posto l'accento sulla decisione ha distolto l'attenzione dall'esigenza delle democrazie pluraliste di rappresentare le diversità ed i conflitti, ma soprattutto ha irreggimentato il libero mandato, sottoposto a tempi certi e contingentati, ad una disciplina (di gruppo e d'aula), mai sino ad ora conosciuti nel Parlamento italiano. La modifica dei regolamenti parlamentari è riuscita a stroncare le pratiche ostruzionistiche e dilatorie, ma ha avuto come effetto collaterale quello di ferire ed impoverire la dialettica tra i parlamentari».

⁵³ R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2010, p. 68.

avvicinandosi alla concezione amministrativa del “giusto procedimento”, come precipitato delle modalità di svolgimento del processo di produzione. Nessuna attività decisionale può infatti svolgersi prescindendo dall’effettiva cognizione delle questioni che essa implica senza rischiare di risultare preconcepita e ideologica; in questo senso le attività istruttorie permettono di incanalare il confronto politico su binari di concretezza che altrimenti rischiano di essere offuscati da posizioni aprioristiche o strumentali⁵⁴.

In merito al procedimento legislativo, l’articolo 72, comma 1, Cost. vieta che una Camera esamini immediatamente il merito del disegno di legge ed impone che l’esame e l’approvazione diretta da parte dell’assemblea plenaria delle due Camere sia preceduta in ogni caso da un esame da parte di una commissione referente⁵⁵. Con questa disposizione non è data una mera regola procedimentale sull’organizzazione dei lavori ma si è inteso garantire l’esercizio dell’istruttoria normativa ritenuta una importante funzione parlamentare a presidio della legalità formale e sostanziale del lavoro del legislatore⁵⁶. L’istruttoria legislativa in Commissione è stata sensibilmente potenziata⁵⁷ a partire dalla «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni» adottata, nel medesimo testo, dai Presidenti di Camera e Senato il 10 gennaio 1997. La circolare ha specificato che le attività conoscitive nel corso dell’istruttoria sono svolte attraverso audizioni, indagini conoscitive e le altre procedure di informazione previste dal Regolamento per acquisire elementi dalla Corte dei Conti e dal CNEL, dalla pubblica amministrazione, dalle autorità indipendenti, da esperti nonché da rappresentanti dei principali interessi coinvolti dal provvedimento (enti, organizzazioni, associazioni di categoria e rappresentative di interessi diffusi). La riforma del Regolamento della Camera del 1997 ha inoltre introdotto specifiche disposizioni relative all’oggetto ed alle modalità di svolgimento dell’istruttoria. In particolare l’art. 79 comma 2, R.C. regola, scandendolo in tre fasi, il lavoro della commissione in sede referente: l’esame preliminare con l’acquisizione dei necessari elementi informativi; la formulazione del testo degli articoli, il conferimento del mandato a riferire in assemblea. L’art. 79, comma 4, R.C. specifica che la Commissione deve

⁵⁴ A. PALANZA, *L’informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi del Bilancio della Camera e del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. 1998, n. 3, p. 753, sottolinea come si sia voluto estendere all’attività istruttoria quegli istituti (relazioni tecniche) già sperimentati nell’ambito delle procedure di istruttoria finanziaria secondo quel modello che vede il Parlamento come fruitore e verificatore delle informazioni fornite dal Governo. In questo senso anche N. LUPO, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione* (a cura di G. Recchia e R. Dickmann), Padova, 2002, p. 88.

⁵⁵ A. CERVATI, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione, la formazione delle leggi* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma 1985, p.120

⁵⁶ R. DICKMAN, *L’istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*. 2000, p. 207 ss. In tale prospettiva si comprende perché l’istruttoria sia estesa, ai sensi dell’art. 96-ter R.C., anche agli schemi di atti normativi del Governo inviati alle Camere per l’espressione del parere, con il quale, come è ovvio, il Parlamento non esplica una funzione normativa.

⁵⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 2008, Bologna, p. 193.

provvedere ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo del progetto di legge relativamente a: 1) necessità dell'intervento, 2) conformità della disciplina con la Costituzione, l'Unione europea e delle competenze regionali, 3) inequivocità e chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi. L'art. 79, comma 5, R.C. precisa che la commissione può chiedere al Governo l'acquisizione di detti elementi, fermo restando il potere di consultare CNEL e Corte dei Conti o di indire audizioni e indagini conoscitive⁵⁸. Come accennato in precedenza afferiscono all'istruttoria normativa le attività tese a valutare gli effetti dell'atto tramite forme stabili di consultazione dei destinatari ed il monitoraggio dell'applicazione delle leggi che regolano le materie oggetto dell'intervento⁵⁹. Già il rapporto al Parlamento del 1979⁶⁰ presentato dal Ministro Giannini, individua il problema della "grida in forma di legge" ovvero di quelle formulazioni normative che, in assenza di una «verificazione preventiva dell'attuabilità di ogni progetto di legge», risultano di fatto inapplicabili contribuendo al malfunzionamento dell'amministrazione pubblica e più in generale dei settori regolati⁶¹. In questo senso quindi la previsione del comma 5 dell'articolo 79 R.C. si salda con le previsioni legislative volte a irrobustire il corredo documentale obbligatorio per gli atti di iniziativa legislativa del Governo prevedendo che, su richiesta della

⁵⁸ Come osserva P.L. PETRILLO, *Forma di governo e gruppi di pressione in Italia*, in *Lezioni sul parlamento nell'età del disincanto* (a cura di G.C. DE CESARE), Roma, 2011, p. 236, il fatto che la Commissione possa istituire sottocommissioni per lo svolgimento dell'istruttoria e la redazione dell'articolato finale, finisce spesso per concentrare in queste ultime l'audizione di esperti e lobbisti stando qualche preoccupazione a proposito di trasparenza ed uguaglianza di *chances*.

⁵⁹ Su cui specificamente il prossimo capitolo.

⁶⁰ Il tema è inoltre affrontato, appena successivamente, dalla «Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi». La cosiddetta commissione Barettoni Arleri, che ha completato i propri lavori nel 1981, è stata chiamata ad approfondire il tema individuato dal rapporto Giannini e si esprime in favore dell'istituzione presso il Parlamento di un "ufficio di verifica legislativa". Tale organo avrebbe dovuto avere una competenza, su impulso delle Commissioni parlamentari, per lo studio di fattibilità delle leggi in formazione, e poteri, su "auto-impulso", circa il controllo dell'attuazione delle leggi. Entrambi i compiti avrebbero dovuto svolgersi tramite acquisizione di dati ed elaborazione di ricerche utili a meglio costruire gli atti normativi. Inoltre è rilevante la relazione provvisoria della Sottocommissione Cassese del 1984 con la quale si è ampliato il lavoro della Commissione Barettoni Arleri con la proposta di istituire un ufficio centrale, da collocarsi presso il Consiglio dei Ministri o presso il Ministero di Grazia e Giustizia, che avrebbe dovuto assolvere al compito di una più ampia razionalizzazione e coordinamento della legislazione nel suo complesso anche alla luce del ruolo preminente che il Governo avrebbe iniziato a svolgere nella normazione di rango primario, soprattutto tramite lo strumento della delega legislativa.

⁶¹ Alla cosiddetta analisi di fattibilità sono stati dedicati, fin dagli anni 80, numerosi studi tra i quali A. BARETTONI ARLERI, *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Rimini, 1982; V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967; R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo*, Milano, 1983; G.U. RESCIGNO, *Le tecniche di progettazione legislativa. L'analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Studi parl.*, 1984, p. 5 e segg.; G.U. RESCIGNO, *Problemi politico-costituzionali di una disciplina delle tecniche di redazione e del controllo di fattibilità delle leggi*, in *Le Regioni*, 1985, 270; G.U. RESCIGNO, *La catena normativa. Contributo al tema della fattibilità delle leggi*, in *Politica del Diritto*, 1987, 349; G.U. RESCIGNO, *Voce Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993; S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992; P. L. PETRILLO, *Air e Gruppi di pressione: un binomio possibile* in *Rassegna parlamentare* 2/2010 ; P.L. PETRILLO, *Lobbies, trasparenza e partecipazione: le regole ci sono già*, in *Quaderni costituzionali* 1/2012 p. 127-130. Anche in Europa l'attenzione per le politiche della legislazione ha i primi impulsi negli anni 70. E' stato presentato nel parlamento inglese nel maggio del 1975 il cosiddetto *Renton Report* (intitolato «La preparazione delle leggi»; il testo in italiano è stato pubblicato nel 1988 dalla Camera dei deputati con introduzione di R. Pagano) frutto di un'indagine svolta tra il 1973 ed il 1975 svolta da una commissione Governativa nominata su raccomandazione della Camera dei Comuni.

Commissione, possano essere ampliati specifici punti di cui necessiti approfondire l'esame. Si segnala inoltre che l'articolo 5, comma 2, della l. 50 del 1999 attribuisce alla Commissione, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa, il potere di richiedere all'esecutivo la predisposizione delle relazioni di Analisi di Impatto della Regolamentazione per schemi di atti normativi e progetti di legge al suo esame (non di iniziativa Governativa per le quali sono invece obbligatorie)⁶². Secondo la previsione della legge 50 del 1999 si delinea un rapporto collaborativo tra il Governo, che fornisce le analisi richieste su atti di iniziativa di altri soggetti, e le strutture parlamentari, chiamate a verificarle con l'impiego di competenze specifiche e modelli di analisi condivisi⁶³. Si rileva tuttavia che l'esperibilità della richiesta di informazioni, condizionata dalla volontà della maggioranza politica, è di difficile concretizzazione in presenza di elevata contrapposizione degli schieramenti politici. Anche in ragione del disinteresse delle Commissioni per questo strumento, il Governo non ha ancora adempiuto agli obblighi di legge sulla presentazione di valutazioni di impatto a sostegno di ogni disegno di legge e per questo motivo la generalizzazione della procedura di istruttoria tecnica prevista dal Regolamento ancora non funziona⁶⁴.

Attraverso lo strumento delle audizioni (art. 144 R.C. e 48 R.S.) ogni Commissione può ascoltare, oltre ai rappresentanti del Governo, «i rappresentanti di enti territoriali, organismi privati, associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia in esame». Queste rappresentano il primo e più importante istituto teso a garantire la conoscenza dei presupposti di fatto e di diritto necessari ad una scelta trasparente e consapevole. E' tuttavia da segnalare un fenomeno di manipolazione, da parte della maggioranza parlamentare, delle audizioni e delle indagini conoscitive in quanto a questa è rimessa la decisione di ascoltare (o non ascoltare) chiunque decida e di regolare, senza obbligo di motivazione, i tempi degli interventi. Inoltre le audizioni sono frequentemente gestite in maniera informale e quindi nemmeno resocontate. Non di rado la maggioranza fa uso delle audizioni, non per acquisire elementi nuovi, ma per far ribadire da altri «esperti o pseudo tali» le proprie posizioni⁶⁵.

⁶² Cfr. le richieste della Commissione affari costituzionali della Camera nelle sedute del 16 e del 24 settembre 2003, e del 23 ottobre 2003.

⁶³ A. PICONE, *Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Vol. 3, 2013, Roma, p. 929-998 rileva che «una siffatta valutazione non potrebbe comunque essere condotta senza adeguate competenze scientifiche e senza modelli di analisi e griglie di valutazione, condivisi tra le istituzioni coinvolte, attualmente non sussistenti».

⁶⁴ A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi del Bilancio della Camera e del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, n. 3.

⁶⁵ N. LUPO, *Il ruolo del governo nelle commissioni parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di) *Studi pisani sul parlamento*, III, Pisa, 2009. P. 137 e ss.

Le commissioni, in ragione della loro specializzazione, sono altresì coinvolte in sede consultiva nell'espressione di pareri sugli atti normativi all'esame della commissione competente che cura l'istruttoria in sede referente. Si deve segnalare, oltre alla competenza della Commissione Bilancio per quanto riguarda la verifica delle coperture, il parere della Commissione Affari Costituzionali, che cura gli aspetti di legittimità costituzionale e dei profili connessi al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni⁶⁶. Alla Camera la competenza tradizionale della I Commissione è stata erosa dalle innovazioni regolamentari introdotte con la riforma del 1997. In particolare la lettera b) del comma 4 dell'articolo 79 R.C. prevede che ciascuna Commissione curi la conformità costituzionale della disciplina proposta, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea⁶⁷ ed il rispetto delle competenze delle Regioni e delle Autonomie locali. La competenza della Commissione è incisa inoltre dall'introduzione del Comitato per la Legislazione che ai sensi dell'articolo 16-bis R.C., esprime pareri sulla qualità e l'efficacia dei testi legislativi. Alla luce delle innovazioni del Regolamento, alla Commissione Affari Costituzionali della Camera, residua quindi principalmente la competenza in materia di riparto di competenze legislative alla luce della revisione dell'articolo 117 Cost. che è stata esercitata cercando di individuare l'esatta collocazione dei contenuti normativi nell'ambito del riparto⁶⁸.

Nel complesso meccanismo dei pareri previsto dal Regolamento della Camera è necessario fare particolare riferimento alle competenze del Comitato per la Legislazione che, composto da dieci deputati che rappresentano in maniera paritaria maggioranza ed opposizione, sviluppa in modo quanto più possibile svincolato dalle logiche di schieramento una vera e propria giurisprudenza parlamentare sui metodi di produzione legislativa e sull'uso delle fonti normative. Il Comitato si pronuncia obbligatoriamente sulle proposte di legge contenenti norme di delega e volte a trasferire competenze regolamentari al Governo nonché sulle leggi di conversione di decreti legge. Può essere inoltre attivato da un quinto dei componenti delle Commissioni che possono richiedere il parere del Comitato su ogni progetto di legge esaminato in sede referente. I parametri del parere sono fondati su criteri e requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali, ordinarie e dal Regolamento parlamentare. I principali attengono quindi alla specificità dei principi e

⁶⁶ Il parere espresso dalla Giunta per il regolamento della Camera in data 16 ottobre 2001 ha precisato che il Presidente deve ricordare prima di ogni votazione di articolo, emendamento o sub emendamento, il parere, favorevole o contrario della I Commissione.

⁶⁷ L'articolo 126 R.C. attribuisce inoltre alla Commissione politiche dell'unione europea il compito di esprimere pareri sui progetti di legge per i profili di compatibilità con la normativa comunitaria producendo un'ulteriore sovrapposizione di competenze tra commissioni filtro e commissione precedente in sede referente.

⁶⁸ A. PICONE, *Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2013, rileva che dei 118 pareri espressi dalla I commissione nel corso della XV legislatura, solo 3 sono dubbi di legittimità costituzionale aventi parametro diverso dall'articolo 117 Cost.

criteri direttivi delle deleghe legislative ed alla distinguibilità di questi dall'oggetto della delega e, per quanto riguarda la decretazione d'urgenza, al divieto di reiterazione che viene analizzato tramite lo studio degli ambiti materiali oggetto di regolazione⁶⁹, all'omogeneità dei testi ed al rispetto dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente.

La giurisprudenza del Comitato per la legislazione ha offerto basi solide per l'esercizio del potere presidenziale in merito all'ammissibilità degli emendamenti. Il giudizio sull'ammissibilità può essere inquadrato sia in riferimento alla razionalizzazione del procedimento, sia come strumento di controllo della qualità del testo. Sotto il primo profilo, è evidente la funzione di economia del procedimento nel negare l'ammissibilità di emendamenti su disposizioni già oggetto di doppia approvazione conforme⁷⁰ e impedire la votazione di emendamenti meramente formali⁷¹. Sotto il secondo profilo invece il sindacato sull'ammissibilità degli emendamenti per estraneità della materia (insieme al potere Presidenziale di stralcio⁷²) è un importante strumento di controllo della coerenza interna del testo⁷³ che in Commissione⁷⁴ ed in Assemblea viene esercitato in maniera tecnica ed imparziale dal Presidente⁷⁵. In Assemblea, in particolare, il divieto di introduzione di emendamenti estranei alla materia vede la sua *ratio* nella tutela del principio costituzionale del preventivo esame in Commissione; l'ampliamento del tema *decidendum* in Assemblea determinerebbe di fatto uno scavalco dell'istruttoria della questione nella Commissione competente e lederebbe la posizione dei deputati che, in

⁶⁹ Nel caso venga rilevata la reiterazione è competenza della commissione di merito verificare l'eventuale insorgenza dei nuovi ed autonomi motivi di necessità ed urgenza che possano giustificare la reiterazione ai sensi di quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sent. 360 del 1996. Il comitato estende inoltre il concetto di reiterazione segnalando puntualmente i casi in cui una norma espunta dal Decreto legge in sede di conversione sia ripresentata un successivo decreto legge.

⁷⁰ Camera e Senato nei relativi regolamenti contengono disposizioni sostanzialmente conformi (70, comma 2, R.C. e 75 R.S.) che stabiliscono, in sede di seconda lettura, che l'esame è limitato alle parti oggetto di modificazione nell'altro ramo del Parlamento

⁷¹ Vedi la Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997 che al punto 5.5 stabilisce che «Gli emendamenti meramente formali non sono posti in votazione, ma sono presi in considerazione ai soli fini del coordinamento formale del testo»

⁷² I regolamenti della Camera e del Senato (art. 120 comma 2 R.C. e 126, comma 3, R.S.) attribuiscono al Presidente il potere di intervenire sul testo del disegno di legge finanziaria presentato da Governo al fine di accertare che esso non rechi «disposizioni estranee al suo oggetto così come definito dalla legislazione vigente in maniera di bilancio e di contabilità di Stato». Analogo istituto è previsto per i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica con la differenza che per questi ultimi la valutazione sull'estraneità fonda non solo sull'oggetto del provvedimento ma anche da quanto indicato nella risoluzione con cui l'assemblea approva il documento di programmazione economica e finanziaria.

⁷³ A. SCIORTINO, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Torino 2002, p. 130; A MENÈ, *Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi* in *Il Parlamento della transizione, Quaderni di rassegna parlamentare*, 1998.

⁷⁴ Nel corso dell'esame in commissione i giudizi sull'inammissibilità sono risolti dal Presidente di Commissione anche se è sufficiente che un solo deputato in disaccordo si opponga alla dichiarazione di inammissibilità per interrompere la votazione e deferire la questione al Presidente di Assemblea così da garantire l'applicazione uniforme delle regole. Si veda il punto 5.3 della Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997

⁷⁵ La giunta per il regolamento della Camera nella seduta del 23 marzo 1988 ha stabilito che l'eventuale approvazione di un emendamento poi ritenuto inammissibile dal Presidente non impedisce gli effetti della decisione presidenziale

ragione del diverso oggetto, si fossero astenuti dal presentare proprie proposte⁷⁶. Come è noto, alla Camera in sede di conversione di decreti-legge, ai sensi dell'articolo 97 bis, comma 7, R.C., il criterio della attinenza alla materia è sindacato in maniera più stringente anche grazie alle determinazioni del Comitato per la Legislazione. In concreto tuttavia la valutazione sulla stretta attinenza è effettuata tenendo conto anche della tipologia di decreto legge e, nei casi di proroghe di termini e nei decreti afferenti alla manovra finanziaria, essa viene riconosciuta in ragione delle finalità complessive del provvedimento e non in relazione agli ambiti materiali oggetto di regolazione⁷⁷. Si segnala inoltre che sono sempre non ammissibili gli emendamenti che vengano riconosciuti «palesamente incongrui rispetto al contesto logico normativo» o manifestamente lesivi della competenza riservata ad altre fonti del diritto⁷⁸.

1.5 Razionalizzazione del procedimento normativo tra politica e diritto.

Come anticipato, gli istituti analizzati sono accomunati dal tentativo di fare emergere in Parlamento le questioni sottese alla stesura delle disposizioni a bilanciamento delle innovazioni a tutela della speditezza del procedimento. Tuttavia mentre appare rimasta in ombra l'istruttoria legislativa, sotto il profilo dell'efficienza del processo decisionale risulta essersi raggiunta una situazione di normalità⁷⁹. E' evidente che il primo fattore di depotenziamento delle previsioni relative all'istruttoria sia da imputare alla scarsa volontà politica dei soggetti cui è rimessa la loro applicazione.

La scelta, operata dal legislatore regolamentare, di lasciare la funzione di controllo sulla corretta gestione delle procedure ad organi politici⁸⁰ è stata fin dal suo momento genetico oggetto di discussione⁸¹. Si riconosce infatti uno scarso interesse della politica nei

⁷⁶ Alla Camera, ai sensi dell'art. 86, comma 1, R.C. possono essere presentati in Assemblea gli emendamenti respinti in Commissione, e gli emendamenti aggiuntivi solo nell'ambito degli argomenti considerati nel testo o negli emendamenti giudicati ammissibili in commissione.

⁷⁷ Si veda la precisazione della Presidenza della Camera nella seduta del 31 gennaio 2007.

⁷⁸ Si vedano i punti 5.1 e 5.2 della circolare del 10 gennaio 1997. Per quanto riguarda il delicato problema dell'inammissibilità di emendamenti incostituzionali il potere dei Presidenti di Camera e Senato è esercitato in analogia a quello in sede di ammissibilità dei progetti di legge, ovvero nei limitati casi di contrasto con i principi supremi dell'ordinamento che non possono essere sovvertiti nemmeno da leggi di revisione costituzionale ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n.1146 del 1988

⁷⁹ U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*. 1/2001, N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una rivitalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2006* (a cura di P. Caretti), Torino, 2007, p. 39 ss.

⁸⁰ La scelta è criticata da A. RUGGERI, «Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)» in *Rassegna parlamentare* 1/1999, che in merito all'introduzione del Comitato per la Legislazione sostiene l'impossibilità di innestare funzioni tecniche su un corpo politico.

⁸¹ Parlamentari di minoranza in sede di dibattito sull'istituzione del comitato per la legislazione avevano avanzato la proposta di un Servizio per la progettazione normativa e del drafting. Tale servizio, si legge nell'allegato 2 alla seduta

confronti del tema in esame che si manifesta nella ritrosia ad accettare che, seppure nel rispetto della discrezionalità politica, l'attività normativa, al pari di ogni esercizio di potere pubblico, deve essere presidiata da regole giuridiche in ossequio del principio di legalità⁸². In un sistema politico come quello italiano, caratterizzato da una pluralità di forze politiche, è diffusamente accettato che la celere approvazione di un testo normativo possa addirittura essere l'unico scopo del legislatore al fine di creare consenso politico dando una risposta, per quanto tecnicamente imperfetta, alle domande sociali. Si prospetta dunque una vera e propria dissociazione tra metodo della legislazione e realtà applicativa in quanto l'incompiuto bilanciamento di interessi politici, che sempre si nasconde dietro questo tipo di approvazioni, determina la produzione di testi normativi malamente coordinati, in più sensi interpretabili, e talvolta addirittura inapplicabili.

Si ritiene dunque necessario individuare una linea distintiva tra il contenuto della norma, frutto della decisione politica, e le modalità della sua predisposizione, che devono soggiacere alle regole giuridiche che regolano il procedimento⁸³. L'individuazione dei tempi di istruttoria, la predisposizione di momenti e metodiche di valutazione legislativa, la garanzia di trasparenza del procedimento e la possibilità di intervento per i soggetti in grado di arricchire il tema della decisione, costituiscono le modalità attraverso le quali è possibile verificare la razionalità delle norme in via di predisposizione. Lo svolgimento di tali operazioni di natura tecnica, dovrebbe essere maggiormente regolato e considerato non politicamente decidibile. In sede parlamentare tali compiti potrebbero essere svolti dagli uffici a supporto dei settori legislativi⁸⁴ che tuttavia vedono il proprio operato marginalizzato in quanto considerato una interferenza con la definizione delle scelte di merito in cui si sostanzia la funzione normativa.

E' importante inoltre che le attività istruttorie siano compiutamente svolte fin dalla fase embrionale della redazione dei testi dal momento che quanto più è avanzata la fase di

della Giunta per il regolamento della Camera del 7 luglio 1997, «potrebbe essere istituito utilizzando in parte le strutture e le risorse professionali dell'attuale Servizio studi, opererebbe, in sostanza, elaborando pareri assimilabili a quelli che, per diversi profili, sono oggi prodotti dal Servizio bilancio dello Stato. In considerazione della particolare complessità e delicatezza del tipo di controllo che, come abbiamo già sottolineato, si colloca sempre al limite dell'indirizzo politico, si potrebbe anche considerare la possibilità di consentire ai gruppi di nominare consulenti scelti in un apposito albo, ai quali i gruppi stessi affiderebbero l'incarico di fornire valutazioni integrative in relazione agli aspetti di più intensa politicità, in modo da non impegnare su di essi la responsabilità dell'apparato della Camera»

⁸² In questo senso M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi in Atti del XXV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli 2012.

⁸³ M. DE BENEDETTO, *L'organizzazione della funzione di regolazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2005, pag. 73, C. DELL'ACQUA, *L'analisi della regolamentazione fra politica e amministrazione in Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005 p.207 ss.

⁸⁴ A. PALANZA, *Il funzionario come esperto di legislazione*, in *La formazione della classe dirigente per l'Europa*, (a cura di A. CASU), Roma, 1999; N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in *Il ruolo delle assemblee elettive – la qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, (a cura di M. CARLI) II, Torino, 2001; U. ZAMPETTI, *Il ruolo degli apparati serventi delle assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo in Atti del Convegno svoltosi a Palermo il 20 gennaio 2012*, Palermo, 2012

discussione del provvedimento tanto maggiore è la difficoltà di rivedere (seppure limitatamente ai profili tecnici che qui interessano) le questioni sulle quali si è determinato un consenso politico⁸⁵. E' quindi opportuno, almeno per gli atti di iniziativa Governativa, anticipare l'analisi del procedimento normativo alla sede genetica di questi, ovvero quella che precede l'approvazione del Consiglio dei Ministri. Anticipando quanto verrà più diffusamente discusso, si ricorda che il procedimento endogovernativo di istruttoria legislativa, è comune a tutti gli atti approvati dal Consiglio dei Ministri e quindi per gli atti normativi del Governo, l'analisi di queste procedure contribuisce a fare emergere criticità che non potranno essere oggetto dei controlli e delle valutazioni che vengono svolte, seppure con i limiti cui si è accennato, in sede Parlamentare.

⁸⁵ E. VOZZI, *Il procedimento legislativo*, in *Lezioni di Tecnica legislativa* (a cura di S. Bartole), Padova, 1988.

2. *ITER LEGIS DEL GOVERNO.*

Alla luce del generale rafforzamento del Governo nell'attività di produzione normativa è quindi opportuno analizzare le strutture coinvolte nel procedimento previsto per l'adozione degli atti normativi e di iniziativa legislativa del Governo. La disciplina della funzione normativa esercitata dalle amministrazioni centrali e dal Governo nel suo complesso è rimasta a lungo di scarso interesse per la dottrina che si è invece interessata profondamente dell'*iter legis* parlamentare ed ad oggi oggetto di una regolamentazione minima. Come è noto la Costituzione descrive in maniera molto essenziale l'organizzazione dell'esecutivo e disciplina in maniera assolutamente generica l'esercizio delle sue funzioni. Lo studio del Governo ha costituito a lungo un terreno particolarmente aspro per il giurista che adotti un approccio di stretto diritto positivo proprio in ragione della vaghezza⁸⁶ delle norme applicabili in attuazione della Costituzione e della lacunosità di questa⁸⁷.

Certamente, ai sensi degli artt. 92 e 95 Cost., il Governo è costituito dai Ministri, dal Consiglio dei Ministri e dal Presidente del Consiglio dei Ministri. A quest'ultimo è affidato il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo mediante la promozione e il coordinamento dell'attività dei Ministri. I Ministri sono invece responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri ed individualmente di quelli del proprio Ministero. Ricade inoltre nella responsabilità del Presidente del Consiglio il potere di direzione della politica generale del Governo. Parte della dottrina sostiene che al Presidente del Consiglio non possano essere riconosciute esplicite funzioni direttive dal momento che non si pone come superiore rispetto agli altri Ministri⁸⁸. Il Presidente piuttosto che guidare il Governo promuovendo l'attuazione di un determinato programma, deve mediare i contrasti fra le parti, quasi fosse uno "specialista della conciliazione"⁸⁹. Egli ha il potere di frenare i dibattiti e di ritardare le decisioni che possano incrinare la compattezza della maggioranza «ed il [suo] compito più tipico si esprime nella pura attività presidenziale, sia concernente le sedute del Consiglio dei Ministri, sia relativa alle corrispondenti riunioni congiunte di Ministri e di rappresentanti politici, variamente

⁸⁶ E. CATELANI, *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di P. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), Torino, 2006.

⁸⁷ L. PALADIN, *Voce Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1970, 675. Si veda inoltre G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967 p. 245 in merito ai rapporti necessariamente informali nell'ambito del Governo.

⁸⁸ Per la posizione che vuole in capo al Consiglio dei Ministri l'imputazione principale o esclusiva della politica generale del Governo si veda C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale, I. Dottrine generali*, Milano, 1957; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, Milano, 1997, F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981.

⁸⁹ Secondo la formula usata da A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951, 86 ss.

configurate e denominate»⁹⁰. Secondo questa lettura le disposizioni costituzionali che prevedono che il Presidente del Consiglio «dirige la politica generale del Governo»⁹¹ e «mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo» sarebbero da intendere come meramente velleitarie, dal momento che l'«unità di indirizzo politico», dipendendo dalla sostanziale coesione delle forze politiche, non può essere ottenuta né conservata per mezzo di astratte affermazioni di principio, né con la pura applicazione di meccanismi giuridici.

La tesi esposta, pur rilevando qualcosa di vero in merito all'impossibilità di giuridicizzare la preminenza di un organo, il Presidente, che esercita il suo potere in ragione di un'investitura politica, si pone manifestamente in disapplicazione di disposizioni costituzionali e nega alcune evidenti differenziazioni del Presidente del Consiglio rispetto agli altri membri del Governo. Senza arrivare ad affermare l'esclusiva responsabilità presidenziale della politica Governativa⁹², risulta evidente che il Presidente del Consiglio eserciti un decisivo condizionamento politico della composizione, e dell'esistenza stessa, del Governo e risulta innegabile che ogni attività di coordinamento⁹³ (dell'attività dei Ministri) implichi anche poteri di direzione⁹⁴.

A colmare gli aspetti non risolti della disciplina costituzionale è chiamata la legge ordinaria che, ai sensi della riserva di legge contenuta nell'articolo 95, comma 3, Cost., regola l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e detta il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri. La disposizione specifica la riserva di legge dettata dall'articolo 97, comma 1, Cost. in riferimento al complesso della Pubblica

⁹⁰ L. PALADIN, *Voce Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1970.

⁹¹ Si tenga conto della distinzione tra «politica generale» prevista dall'art. 95 comma 1 (ossia quella linea di condotta che il Governo si propone di seguire nel corso del proprio operato e di prescrivere all'apparato statale da esso dipendente), e la «politica nazionale» menzionata dall'art. 49 cost. (ossia la risultante delle decisioni adottate dalla massa dei centri di potere presenti nel Paese). Tutti i Governi possono esprimere una politica generale (più o meno coerente) ma servono condizioni politiche particolari affinché essa influenzi anche la «politica nazionale». cfr. L. PALADIN, *Voce Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1970; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957, e V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 622-623, L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954.

⁹² Cui sembrano invece più vicine le ricostruzioni di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto Pubblico*, Padova, 1975, p. 553; A. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951; G. PITRUZZELLA, *Il presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986.

⁹³ Vedi V. BACHELET, *Voce Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 632 nota 15.

⁹⁴ Senza entrare nel merito dei rapporti tra il Presidente del Consiglio ed i singoli Ministri, è necessario ricordare i principali poteri che esso esercita nei confronti del Consiglio dei Ministri. Il Presidente convoca il Consiglio dei Ministri (non sono ammissibili autoconvocazioni e non possono svolgersi sedute senza di lui se non è nominato un vicepremier) e ne decide l'ordine del giorno. E' evidente che il Presidente non può ostacolare una componente politica del Governo in maniera regolare ma, fintanto che la questione non sfoci in una crisi Governativa, egli può sempre sospendere o rinviare sine die una certa deliberazione valutando che l'«affare» non è politicamente maturo o tecnicamente definito nei suoi elementi. Spetta inoltre al Presidente di sottoporre al Consiglio, anche in deroga all'ordine del giorno, tutti quei problemi che a suo giudizio richiedano soluzioni immediate. Quest'ultima questione è di centrale interesse nell'organizzazione dei lavori preordinati all'approvazione degli atti normativi del Governo ed ha formato l'oggetto di numerose istruzioni della Presidenza del Consiglio: v., fra le altre, la circolare De Gasperi del 18 febbraio 1950, la circolare Maxia del 24 settembre 1958, nonché la circolare Russo del 20 luglio 1959, ed è oggi positivizzata nel regolamento interno del Consiglio dei Ministri.

amministrazione⁹⁵. Tramite l'analisi dell'organizzazione della Presidenza e delle attribuzioni del Presidente del Consiglio si può ricostruire il funzionamento del Governo ed il rapporto intercorrente tra gli organi che lo compongono. La presidenza pur non disponendo di poteri costituzionalmente sanciti decisivi della politica del Governo ospita presso di essa le funzioni atte a coordinare il funzionamento di autonomi sistemi di gestione. L'ampio dibattito dottrinario e politico in merito all'organizzazione della Presidenza come organismo ministeriale attrezzato «a prendere le misure necessarie a mantenere l'unità di indirizzo»⁹⁶ o piuttosto come struttura essenzialmente ausiliaria nei confronti del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei Ministri determinò il naufragio dei tentativi di attuazione dell'articolo 95, comma 3, svolti nel corso delle prime legislature⁹⁷. Fino al 1988, le uniche fonti a regolare il funzionamento e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio sono state quelle che regolavano il Governo prima dell'entrata in vigore della Costituzione⁹⁸ e, successivamente, gli atti amministrativi interni adottati all'inizio degli anni '80 attraverso i quali l'allora Presidente stabilì l'ordinamento del Gabinetto⁹⁹.

Il ritardo nell'attuazione della riserva di legge stabilita dal comma 3 dell'articolo 95 Cost. è spiegato inoltre dalla particolare configurazione del sistema politico italiano che, sia prima che dopo la riforma in senso maggioritario del sistema elettorale, ha prodotto Governi di

⁹⁵ S. LABRIOLA; *Il Governo della Repubblica. Organi e Poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988 n.400*, Rimini, 2° ed 1997, p. 65 e G. RIZZONI, *La presidenza del Consiglio dei Ministri: un ministero sui generis*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali* (a cura di C. D'Orta – F. Garella), Bari, 1997 p. 37, hanno sostenuto che il termine ordinamento, contrapposto a quello –organizzazione- usato per i Ministeri, comporti che la legge che regola la presidenza del Consiglio sia più organica e di quella che riguarda i Ministeri. F. S. SEVERI, *Presidenza del Consiglio (organizzazione amministrativa)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche* p. 490 ritiene che la mancata previsione delle "attribuzioni" come oggetto della riserva di legge nella regolazione della presidenza dovrebbe impedire l'attribuzione di competenze ulteriori rispetto a quelle previste Costituzione. (direzione, coordinamento, incentivo, controllo dell'attività di Governo). L. CARLASSARE, *Voce Ministeri in Enciclopedia del diritto*, Milano, 1976, nel riconoscere l'incertezza dominante in materia, riafferma la necessità del diretto intervento legislativo per le principali strutture ministeriali, centrali e periferiche e ciò non solo in base alla importante connessione fra organizzazione e interessi e per ragioni connesse alla procedimentalizzazione dell'attività, ma anche «per la vecchia, e sempre attuale, esigenza di dare stabilità all'amministrazione e di evitare il proliferare degli uffici».

⁹⁶ La proposta di Mortati nella seduta del 7 gennaio 1947 della prima sezione della seconda sottocommissione per la Costituzione era inserita nella sua tesi più generale che imperniava il Governo sulla figura del primo ministro ed incontrò l'ostilità dell'altra parte dello schieramento politico che mirava a valorizzare il consiglio dei ministri cfr. G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Foro italiano* 1989.

⁹⁷ Durante le tre prime «legislature» il Governo ha presentato altrettanti disegni di legge (n. 2762 Camera, n. 1668 Senato e n. 94 Senato). Nella quarta «legislatura» il senatore Paratore ha presentato a sua volta una proposta (n. 366 Senato) per l'istituzione di un «Ministero della Presidenza»; mentre non sono andati in porto gli studi avviati dai Governi Moro. Fino al 1961 la struttura della Presidenza del Consiglio era materialmente ospitata dal Ministero dell'Interno e, anche a seguito dell'affrancamento materiale ottenuto con il trasferimento a palazzo Chigi, fino al 1988 (art. 27 legge 23 agosto 1988 n. 400) il Bilancio della spesa per la Presidenza del Consiglio rientrava nei capitoli riguardanti il Ministero del Tesoro

⁹⁸ Quali il r.d. 4 settembre 1887, n. 4936, sulla segreteria della Presidenza del Consiglio; la l. 12 febbraio 1888, n. 5195, ed il r.d. 1° marzo 1888, n. 5267, sui sottosegretari di Stato; il r.d. 14 novembre 1901, n. 466 (cosiddetto Decreto Zanardelli), sulle competenze degli organi essenziali del Governo; il r.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, nuovamente in tema di sottosegretari; la l. 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, quanto al capoverso dell'art. 2 (ed eventualmente alla seconda parte dell'art. 3) (5); la l. 24 settembre 1931, n. 1256, sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti, relativamente alle controfirme del Capo del Governo

⁹⁹ Gli atti amministrativi citati (ordini di servizio) furono irrualmente pubblicati nelle GG.UU. del 12 settembre 1981 (o.d.s. 23 agosto 1981) e del 24 maggio 1982 (o.d.s. 29 aprile 1982).

coalizione che non avrebbero retto sotto la guida eccessivamente rigida di una Presidenza del Consiglio efficiente ed effettivamente in grado di dirigere la linea del Governo¹⁰⁰. In questo senso è stato ritenuto opportuno che il rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei Ministri rimanesse flessibile ed in grado di adattarsi al concreto atteggiarsi delle relazioni politiche in seno all'esecutivo. E' stato rilevato inoltre che l'organizzazione della Presidenza del Consiglio è stata influenzata dalla ampia diffusione tra le amministrazioni centrali del cosiddetto modello ministeriale¹⁰¹ che, pensato per l'attuazione delle funzioni direttamente gestionali, tipiche dei Ministeri, ha rallentato lo sviluppo di un modello autonomo di amministrazione centrale volta al potenziamento delle funzioni di *staff* dell'attività di coordinamento¹⁰². La Presidenza del Consiglio presenta infatti delle caratteristiche funzionali che imporrebbero la differenziazione della sua struttura dal modello ministeriale tipico, preposto alla cura di interessi pubblici settoriali (giustizia, difesa, esteri, istruzione, lavoro), in favore del modello adottato nelle amministrazioni serventi degli organi costituzionali che, come la Presidenza del Consiglio, non esercitano funzioni di gestione di un settore materiale ma prestano supporto alle attività di coordinamento e direzione dell'organo¹⁰³.

Solo con la legge del 23 agosto 1988, n. 400, quarant'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la riserva di legge prevista dall'articolo 95, comma 3, Cost. ha trovato una prima attuazione legislativa operando un collegamento tra profilo funzionale dell'organo ed assetto organizzativo. La legge ha esplicitato le attribuzioni presidenziali (art. 5) e definito nell'ambito della Presidenza una struttura amministrativa, posta alle dipendenze del Segretariato Generale, per il supporto all'espletamento di queste (art 18 e 19 l. 400). Tale struttura è funzionalmente distinta rispetto all'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri, che è invece posto alle dirette dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza (art. 20). Accanto a questo vertice amministrativo dualistico si sono inoltre previste ampie

¹⁰⁰ Si è parlato di scostamento dal modello costituzionale, né monocratico, né collegiale ma a «direzione plurima dissociata», o di «governo per ministeri». E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978 p. 112.

¹⁰¹ E' noto come il modello ministeriale, contraddistinto da rapporti tra dirigenza e politica rigidamente gerarchizzati e tendente all'attuazione meccanico-amministrativa delle direttive politiche, sia il modello organizzativo tradizionale delle amministrazioni centrali del nostro ordinamento. Tale modello, caratterizzato dall'applicazione rigida del principio della responsabilità ministeriale, ha favorito l'ingerenza della politica nella gestione degli affari amministrativi attraverso il uno "scambio" tra responsabilità e potere gestionale. Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale in Giornale di diritto amministrativo*, 9/1995 p. 942.

¹⁰² A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 199 sulla riorganizzazione della Presidenza dl Consiglio e dei Ministeri*, (a cura di A. PAJNO e L. TORCHIA), Bologna, 1999.

¹⁰³ C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2000, F. BATTINI *La presidenza del consiglio alla vigilia della riforma in Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998.

facoltà del Presidente del Consiglio nell'istituire, con propri decreti, uffici e dipartimenti dei quali può determinare competenze ed organizzazione (21, comma 3)¹⁰⁴.

Tra le strutture che compongono il Segretariato generale è possibile distinguere quelle propriamente a supporto dell'attività istituzionale del Presidente del Consiglio (che esercitano funzioni sostanzialmente di *staff*) da quelle che esercitano competenze di natura gestionale, eccentriche rispetto alle funzioni della Presidenza¹⁰⁵. A fianco delle strutture del Segretariato che prestano supporto alle attività del Presidente è inoltre prevista la costituzione di uffici di diretta collaborazione, similmente a quanto avviene nei Ministeri. L'ampiezza materiale del Segretariato Generale¹⁰⁶ è variabile e dipende dal numero di funzioni direttamente esercitate dal Presidente del Consiglio; le funzioni delegate ai Ministri senza Portafogli sono quindi sotto la responsabilità di questi (21, comma 5) che possono articolare le proprie strutture prevedendo ulteriori uffici di *Staff*.

Al netto del peso, pur pesante¹⁰⁷, degli uffici con funzioni eminentemente gestionali e con competenze settoriali scollegate dalla funzione di indirizzo e coordinamento, risulta evidente il tentativo di predisporre strutture amministrative che supportino l'attività di indirizzo, coordinamento e promozione dell'attività Governativa, quasi fossero un "enorme ufficio di Gabinetto"¹⁰⁸.

L'organizzazione della Presidenza è stata riformata con il d.lgs. 303 del 1999 adottato sulla base della delega legislativa contenuta nell'articolo 11, comma 1, let. a, della legge 59 del

¹⁰⁴ Oggi l'articolo 7 del d.lgs. 303 del 1999 stabilisce che l'istituzione dei dipartimenti avvenga con decreti presidenziali mentre per i servizi e gli uffici sono sufficienti addirittura decreti del Segretario Generale (o del ministro senza portafoglio o del sottosegretario delegato). Si pensi che il coevo decreto legislativo 300 del 1999 che detta disposizioni sull'organizzazione dei ministeri, ha invece imposto, per la costituzione di uffici di livello dirigenziale generale, l'adozione di decreti in delegificazione ai sensi dell'articolo 17 comma 4bis della legge 400, che prevedono quindi l'approvazione del consiglio dei ministri, parere del consiglio di stato e parere delle camere.

¹⁰⁵ Numerosi sono i dipartimenti di questo genere incardinati nella presidenza del Consiglio. L'attribuzione alla Presidenza di competenze non direttamente collegabili alla propria funzione istituzionale è spiegabile in parte, facendo riferimento alla difficoltà di attribuirle ad un determinato ministero in ragione della loro trasversalità o perché uffici nuovi che vengono "incubati" presso la presidenza in attesa di essere riallocati. Si sono inoltre attribuiti alla presidenza settori ritenuti, in un determinato contesto storico, politicamente strategici; funzione pubblica (l. 93/1983), dipartimento per il mezzogiorno, (l. 64 del 1986); dipartimento politiche comunitarie (l. 183 del 1987); Vedi anche d.l. 80 del 1994 (che reintroduce, attribuendole a due dipartimenti della presidenza le competenze precedentemente svolte dal ministero del turismo e dello spettacolo, abrogato con referendum nel 1993 e la legge 183 del 1989 che ha attribuito alla presidenza i servizi tecnici nazionali

¹⁰⁶ Si rileva la forte connotazione fiduciaria del Segretario Generale, vertice della struttura amministrativa, cui è affidato il compito di tradurre sul piano tecnico-amministrativo le direttive politiche che riceve dal Presidente, che, ai sensi dall'articolo 18, comma 5, ora abrogato, «dipende» dal Presidente del Consiglio ed il cui decreto di nomina cessa di avere efficacia con il giuramento del nuovo esecutivo (art. 18 comma 3). Criticamente F. SEPE, *La struttura amministrativa della presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/1999, rileva le criticità discendenti dal coniugare l'elevata mobilità del personale apicale con il conseguimento di una specifica esperienza del funzionamento della Presidenza; è rilevata inoltre la sostanziale disapplicazione del «paradigma legislativo che impone la rigida separazione tra funzioni d'indirizzo e programmazione e quelle di gestione».

¹⁰⁷ La Corte dei Conti nella «decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello stato per l'esercizio 1997» trasmessa il 24 giugno 1998 alla presidenza di Camera e Senato rileva come le «competenze istituzionali della Presidenza continuano ad intrecciarsi con funzioni settoriali e risultano appesantite da troppo ampie aree di amministrazione attiva al di fuori di una logica riconducibile ad un razionale quadro organizzativo».

¹⁰⁸ B. CIMINO, *Gli uffici di diretta collaborazione nella presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006.

1997¹⁰⁹. Dai principi e criteri direttivi della delega (art. 12) emerge l'intenzione di rafforzare il collegamento tra struttura amministrativa e compiti della Presidenza del Consiglio e trasferire ai Ministeri o ad altri enti i compiti non direttamente riconducibili alle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento che la Costituzione attribuisce al Presidente. La riallocazione ai Ministeri competenti delle competenze gestionali improprie avrebbe quindi permesso alla Presidenza di esercitare le proprie funzioni¹¹⁰ esercitando effettivamente il ruolo di cabina di regia della politica de Governo.

2.1 Organi ed uffici

Coerentemente con l'oggetto della trattazione si analizzerà l'organizzazione degli uffici del Governo coinvolti nella procedura amministrativa propedeutica alla fase costituzionalmente rilevante dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri degli atti di iniziativa legislativa e dei regolamenti dell'esecutivo.

L'iniziativa politica per la predisposizione dei disegni di legge e l'emanazione di regolamenti, la cosiddetta "iniziativa dell'iniziativa", può partire indifferentemente da Ministri (titolari di dicastero o senza portafogli) o direttamente dalla Presidenza, nell'ambito delle relative competenze materiali. Il rapporto privilegiato che ogni singolo Ministro ha con l'aria competenziale cui è preposta l'amministrazione che dirige permette di meglio identificare le modalità di attuazione del programma di Governo, della Costituzione, e degli obblighi comunitari ed internazionali che ricadono nella propria competenza materiale. Si ritiene inoltre che lo stimolo governativo a legiferare nasca anche dal provvedere ai bisogni quotidiani dell'amministrazione; in base al principio di legalità infatti l'amministrazione necessita della previsione generale ed astratta di norme che regolino la propria attività¹¹¹.

¹⁰⁹ Su indicazione della Commissione Bicamerale per le Riforme Amministrative, istituita ai sensi dell'articolo 5 della l. 59 del 1997, il Governo ha attuato la più generale delega alla riforma dell'organizzazione del Governo con due distinti atti; il d.lgs. il n. 300 del 1999 «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» ed il n. 303 del 1999 « Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59. ».

¹¹⁰ L'art. 2, comma 2, d.lgs 303 del 1999 abbandona la minuta elencazione delle attribuzioni del Segretariato Generale contenuta nell'articolo 19 l.400 in favore dell'indicazione di macrofunzioni; alla lettera a) è indicata «la direzione ed i rapporti con l'organo collegiale del Governo», alla lettera g), il coordinamento dell'attività normativa del Governo e alla lettera o) il «monitoraggio dell'attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali».

¹¹¹ F. COCOZZA, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, le 'procedure di Governo' e 'il governo in Parlamento'* in *Foro italiano*, 1989; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, I, Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958

Nell'ambito delle strutture di diretta collaborazione del Ministro¹¹² è l'ufficio legislativo ad essere impegnato più da vicino nell'attività normativa. L'art. 7, comma 2, let. d del d.lgs. 300/1999, prevede che l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri¹¹³ assicuri «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». Le competenze degli uffici legislativi dipendono ovviamente dall'organizzazione del Ministero nel quale si inseriscono ma, salvo espressa attribuzione ad altro ufficio, comprendono normalmente la risposta al sindacato ispettivo parlamentare, il monitoraggio dell'attività parlamentare, la collaborazione all'Avvocatura dello Stato nel contenzioso (anche costituzionale) e consulenza nei confronti del Ministro e dell'amministrazione, nonché l'esame dei ricorsi gerarchici. In considerazione del bisogno di norme sempre più tecniche e specialistiche e della complessità ordinamentale di cui si è cercato di dare conto nel primo capitolo, gli uffici legislativi svolgono la propria attività a stretto contatto con le Direzioni Generali del Ministero che dispongono della competenza tecnica materiale della quale non si può fare a meno durante le attività di *drafting*. I rapporti intercorrenti tra gli organi di *line* e gli uffici legislativi sono di natura mutevole dal momento che, non essendovi precise regole organizzative della funzione normativa ministeriale¹¹⁴, il coinvolgimento dell'ufficio di *staff* varia a seconda della rilevanza politica dell'oggetto normato ed in base alla professionalità delle burocrazie impiegate nel Ministero. In base alla prima variabile è possibile che l'ufficio legislativo partecipi fin dall'avvio delle attività preparatorie (che possono riguardare le acquisizioni di dati e documenti o il confronto con i portatori di interessi) oppure che tali compiti vengano svolti dagli uffici di *line* e che l'ufficio legislativo subentri in una fase successiva al limitato compito di perfezionare l'atto già predisposto in forma di articolato dalla struttura ministeriale che lo ha curato. In considerazione invece del secondo aspetto, di fronte a strutture di *line* con competenze molto tecniche o specifiche, l'ufficio legislativo svolge la propria attività in riferimento ad atti già redatti secondo criteri che spesso si ispirano a consolidati precedenti, mentre presso

¹¹² S. BATTINI, *Uffici di Staff dei Ministri: diversi ma uguali?* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, p. 671 e B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa* in *Nomos* 4/1993 p. 119-171.

¹¹³ Ai sensi dell'art. 14 l d.lgs. 165/2001 l'organizzazione delle strutture di diretta collaborazione avviene tramite i regolamenti ex art 17 comma 4 bis l. 400 del 1988

¹¹⁴ Sulla quale si cercherà di dare delle prospettive nel paragrafo relativo all'istruttoria normativa svolta in sede ministeriale

Ministeri aventi compiti di coordinamento o dotati di una burocrazia con professionalità meno specifica e più generalista, l'ufficio legislativo partecipa anche alle fasi precedenti alla redazione del testo¹¹⁵.

Lo svolgimento di un'attività normativa policentrica, che ha avvio e svolgimento principale nell'ambito dei Ministeri, necessita di un efficiente coordinamento normativo affinché l'assunzione di responsabilità collegiale che si ha con l'approvazione del Consiglio dei Ministri sia fondata su un'effettiva conoscenza e condivisione del testo. Il coordinamento è esercitato dalla Presidenza del Consiglio¹¹⁶ tramite il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, incardinato stabilmente nell'ambito del Segretariato Generale ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs 303 del 1999¹¹⁷. Il dipartimento è composto, ai sensi dell'articolo 28 del D.P.C.M. 1 ottobre 2012¹¹⁸, da tre uffici di cui il primo è deputato appunto al coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo¹¹⁹; il secondo «Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della normazione» esercita attività strumentali agli altri due uffici e tramite il servizio «Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione», svolge il controllo sulla qualità della normazione¹²⁰. L'ufficio per il contenzioso, la consulenza giuridica ed i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo cura infine tutta l'attività di consulenza giuridica nel contenzioso costituzionale, amministrativo e sovranazionale in cui è coinvolto il Governo Italiano.

¹¹⁵ R.FINOCCHI GHERSI, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo : atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo"*, Pisa, 10 giugno 2002 (a cura di E. Catelani, E. Rossi), Milano, 2003. - p. 59-79.

¹¹⁶ P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rassegna parlamentare* 4/2000, p. 901 ritiene che i poteri di impulso ed indirizzo nei confronti dei Ministri sarebbero stati sufficientemente implementati solo con la centralizzazione in capo al DAGL della direzione e del coordinamento delle attività propedeutiche alla redazione degli schemi di atto normativo del Governo.

¹¹⁷ Il dipartimento è stato creato per la prima volta con il D.P.C.M. del 10 marzo 1994 che ha trasformato in dipartimento l'ufficio centrale dell'iniziativa legislativa del Governo; cfr G. SAVINI, *Il nuovo ruolo degli uffici legislativi; note preliminari in Rassegna parlamentare* 4/2005 p 945 ss.

¹¹⁸ In attuazione del quale è stato dettato il Decreto del Segretario Generale del 24 agosto 2011 recante l'ordinamento del Dipartimento;

¹¹⁹ L'ufficio per il Coordinamento dell'iniziativa legislativa era stato istituito con il D.P.R. 19 luglio 1989 n. 366, adottato ai sensi dell'articolo 23 l. 400 1988 che prevedeva che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della l. 400/88, venisse costituito con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta del Presidente del Consiglio, un ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo cui erano attribuite le funzioni di «Curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative, nonché dell'attuazione della politica istituzionale del Governo» e di «Provvedere alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore anche al fine del coordinamento delle disposizioni medesime». L'articolo 12 comma 4 let. 4 del d.lgs 303 del 2003 dispone l'abrogazione del primo comma del citato art. 23 l. 400 del 1988 nella parte in cui prevedeva l'istituzione dell'ufficio con DPR, ma non incide sulla parte dell'articolo che regolano le competenze dell'ufficio. L'interpretazione univoca della dottrina è che le competenze ivi regolate ed attribuite all'ufficio siano attribuite oggi al dipartimento Affari Giuridici e Legislativi.

¹²⁰ Presso l'ufficio è incardinato il nucleo di esperti per il supporto in materia di Air e Vir costituito da cinque esperti nominati nell'ambito della previsione dell'articolo 11, comma 3, l. 137 del 2002 «soggetti, anche estranei all'amministrazione, dotati di elevata professionalità nei settori della redazione di testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione di impatto delle norme, della analisi costi-benefici, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche».

La stabile istituzione del DAGL tramite atto normativo primario e l'esercizio da parte di questo delle competenze dell'ufficio per il coordinamento normativo ha posto le premesse per l'imputazione presso la Presidenza del Consiglio della responsabilità in merito al coordinamento tecnico-normativo che, fino ad allora, era stata implicitamente devoluta, per ragioni funzionali¹²¹ e meramente pratiche¹²² al competente ufficio¹²³ del Ministero di Grazia e Giustizia¹²⁴. Il DAGL esercita quindi tramite l'Ufficio per il coordinamento normativo un importante ruolo di *staff* all'attività istituzionale del Presidente. A tale competenza si somma il compito di accertamento dell'eshaustività delle relazioni di accompagnamento agli schemi di atto normativo e di cura della qualità redazionale dei testi, in relazione al quale il DAGL, e specificatamente il servizio Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione dell'Ufficio Studi, dispone di un potenziale potere interdittivo nei confronti dell'attività normativa ministeriale¹²⁵.

Seppure l'articolo 7, comma 7, del d.lgs 303 del 1999 preveda che il Presidente possa assoggettare anche strutture incardinate nell'ambito del Segretariato generale (e su proposta dei Ministri senza portafogli anche i dipartimenti relativi alle funzioni delegate) alla disciplina degli uffici di diretta collaborazione¹²⁶, il DAGL ha mantenuto la sua collocazione nella *line*¹²⁷. Il DAGL rappresenta quindi l'unica struttura dell'amministrazione centrale con competenze giuridico legislative che non sia di diretta

¹²¹ Si pensi alle competenze del Ministro guardasigilli in materia di vistatura, pubblicazione ed inserimento nella Raccolta Ufficiale delle Leggi.

¹²² Si fa riferimento alla disponibilità di Magistrati e alla alta specializzazione giuridica della dirigenza.

¹²³ L'Ufficio legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia regolato dal r.d. 2 dicembre 1940 n.830 – in G.U. 166 del 1940 - che di fatto fungeva da ufficio legislativo del Governo. Il R.D. ambiguamente limitava l'attività dell'ufficio a «l'ambito della competenza del Ministero di Grazia e Giustizia» (art.2) ma poi affidava compiti che comprendono l'attività legislativa del Governo, ben al di là quindi della competenza amministrativa del Ministero. L'abbandono del modello dell'ufficio legislativo unico del Governo è stato necessitato dall'adozione della Costituzione che ha imputato al Presidente del Consiglio il ruolo di Coordinamento, rendendo sotto questo profilo il Ministro della Giustizia pari agli altri suoi omologhi. E' stato inoltre rilevato il ruolo giocato dall'allargamento delle coalizioni di Governo per effetto del quale si fanno più chiare le esigenze di visibilità di ogni singolo Ministro che per questo, nel proprio Gabinetto prevede sempre un ufficio legislativo (a discapito del Coordinamento interministeriale) *cf.* B.G. MATTARELLA, *il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, Nomos, 4/1993 p. 119 e F. CURCURUTO, *Il ruolo dell'ufficio legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1985, 255 ss.

¹²⁴ F. COCOZZA, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, le 'procedure di governo' e 'il governo in Parlamento'* in *Foro italiano*, 1989 sottolinea il Ministero di Grazia e Giustizia sia dotato di propri apparati idonei allo scopo di coordinare l'attività legislativa; il raccordo di questi con il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi del segretariato generale della presidenza del Consiglio non è risolto in via legislativa ed esiste una sovrapposizione di competenze risolvibile però in via interpretativa in base alla funzione di coordinamento che la Costituzione attribuisce la presidente del Consiglio.

¹²⁵ M.P.C. TRIPALDI, *Strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle Fonti 1999* (a cura di U. De Siervo), Torino, 2000.

¹²⁶ La qualificazione della struttura della Presidenza come "di diretta collaborazione" comporta le stesse regole previsti per gli uffici di staff ministeriali, ovvero che al giuramento del nuovo Governo cessi l'efficacia dei decreti di utilizzazione del personale estraneo e di prestito (articolo 9, comma 5), l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 14 d.lgs 165/2001 (articolo 9, comma 1), la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato o di collaborazione con estranei all'amministrazione (art. 9, comma 2)

¹²⁷ B. CIMINO, *Gli uffici di diretta collaborazione nella presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Rivista Trimestrale diritto Pubblico*, 2006 rileva in che il DAGL in sede di coordinamento normativo intrattiene rapporti con gli uffici legislativi dei ministeri risultando che un ufficio di line coordina l'operato delle strutture di *Staff*.

collaborazione dell'organo politico. Tale scelta organizzativa costituisce una notevole potenzialità dal punto di vista della qualificazione professionale del personale del dipartimento¹²⁸. Tuttavia la struttura del Dipartimento è connotata da un marcato rapporto fiduciario con il Presidente del Consiglio; il Capo dipartimento, e del suo vice, sono infatti nominati dal Presidente del Consiglio tra i magistrati ordinari ed amministrativi delle giurisdizioni superiori, avvocati dello Stato, dirigenti generali dello Stato o equiparati, i professori universitari di ruolo o estranei alla Pubblica amministrazione¹²⁹ con ciò rischiando di compromettere la neutralità dell'operato del dipartimento.

2.2 Procedimento

Il procedimento di formazione degli atti normativi¹³⁰ e di iniziativa legislativa del Governo è tendenzialmente comune a tutti i tipi di fonte adottati dal Consiglio dei Ministri, salvo il diverso regime dei pareri previsti dalla legge e di cui si dirà nel relativo paragrafo.

Le prassi con cui sono gestite le attività istruttorie ed il coordinamento sono state recentemente positivizzate nella Dir. P.C.M. del 26 febbraio 2009¹³¹ adottata in specificazione del principale riferimento normativo che ad oggi regola l'attività governativa, ovvero il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri adottato con il D.P.C.M. 10 novembre 1993¹³².

2.2.1 Fase della programmazione e dell'iniziativa:

L'art. 3 del Regolamento del Consiglio dei Ministri dispone che il Ministro che intende proporre l'iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, fa richiesta al Presidente allegando lo schema normativo e la documentazione necessaria.

L'articolo 1 della direttiva prescrive che, al fine di garantire il coordinamento dell'attività normativa, è necessario effettuare una *programmazione* di tale attività. E' dunque onere dei Ministeri trasmettere trimestralmente al DAGL una scheda analitica nella quale si esplicitano i provvedimenti che si intendono discutere in Consiglio dei Ministri. Sulla base

¹²⁸ C. MANCINO, G. SAVINI, *Le strutture di coordinamento della presidenza del Consiglio: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) ed il dipartimento per il Coordinamento Amministrativo (D.C.A.)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

¹²⁹ Articolo 28 l. 400 del 1988

¹³⁰ G. SAVINI, *Il nuovo ruolo degli uffici legislativi: note preliminari* in *Rassegna Parlamentare* 2005 p. 945 ss; G. RECCHIA R. DICKMAN, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e qualità della normazione*, Padova, 2002.

¹³¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 8 aprile 2009, n. 82.

¹³² Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 novembre 1993, n. 268.

delle informazioni rese dai Ministeri, e dello studio delle deleghe in scadenza, il DAGL predispone una «Agenda dei provvedimenti normativi» di prossima definizione. Come si discuterà a breve, tuttavia, la genericità dei programmi di Governo che promettono protezione legislativa ad una pluralità di interessi di natura pubblica, corporativa, collettiva e privata rendono improbabile una corretta programmazione dell'attività normativa in quanto gli interessi che il Governo si propone di tutelare sono spesso incompatibili tra loro¹³³.

2.2.2 Fase istruttoria

Il provvedimento inserito nell'Agenda predisposta dal DAGL è redatto sotto forma di articolato dal Ministero proponente. Nell'ambito della redazione del testo è svolta l'istruttoria normativa che comprende le analisi strumentali alla definizione delle problematiche sottese all'intervento normativo. Nel corso dell'istruttoria, l'amministrazione precedente intesse una serie di rapporti informali con i portatori di interesse e con i destinatari dell'atto normativo con lo scopo di raccogliere dati ed informazioni utili. All'attività istruttoria attengono anche quelle analisi di tipo tecnico-normativo¹³⁴ e tecnico-finanziario necessarie affinché il contenuto normativo voluto si effettivamente in grado di determinare gli effetti desiderati. Tuttavia, a beneficio della celerità di questa, l'attività istruttoria Governativa è esercitata nell'ambito di forme amministrative non definite e poco trasparenti. L'attenzione al problema della qualità della normazione ed alla trasparenza del relativo procedimento ha fatto sì che, solo a partire dalla legge 50 del 1999, fossero regolati alcuni aspetti dell'istruttoria prevedendo l'obbligatorietà di relazioni di accompagnamento degli atti normativi che diano conto dell'istruttoria normativa e degli esiti ottenuti. L'art 3 del D.P.C.M. 10 novembre 1993 recante il «Regolamento interno del Consiglio dei Ministri» prescrive che il Ministro che intenda proporre l'iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri alleggi allo schema relativo la «necessaria documentazione» che deve accompagnare l'atto normativo.

¹³³ D'AURIA, *La funzione legislativa dell'amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/1995 n.3 pp. 698 ss., rileva che la scarsa selezione degli interessi da proteggere rende i Governi inadatti a concepire leggi generali e di principio. La mancanza di programmazione è una delle cause di inefficienza del procedimento normativo di cui si dirà nel relativo paragrafo.

¹³⁴ Con particolare riferimento alle regole e raccomandazioni codificate nella circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 27 aprile 2001, n. 97. La circolare, elaborata d'intesa con il Presidente della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica ha costituito la base per la «Guida alla redazione dei testi normativi» del 2 maggio 2001 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2001, n.101

AIR

Tra queste, la relazione sull'Analisi di Impatto sulla Regolamentazione (AIR) costituisce la "resocontazione" delle attività che le amministrazioni devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi, al fine di verificarne *ex ante* i possibili effetti sui cittadini e le imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. L'analisi di impatto della regolamentazione è stata prevista a livello legislativo, in via sperimentale, dall'art.5 l. n.50 1999 (legge di semplificazione per il 1998) dopo che era stata anticipata in via amministrativa dalla circolare Prodi del 1998 e dalla Circolare De Ioanna del 1999¹³⁵. In attuazione della legge n. 50/99 furono adottati il D.P.C.M. 27 marzo 2000, che ha autorizzato la prima sperimentazione annuale dell'AIR, e la Direttiva PCM 21 settembre 2001¹³⁶, che ha indicato i criteri per stesura della relazione e le procedure da adottare. Tra gli atti di maggior interesse si colloca la Circolare P.C.M. 16 gennaio 2001¹³⁷, recante la «Guida alla sperimentazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)» la cui presentazione è firmata dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica e che descrive minuziosamente l'attività istruttoria da svolgersi nel caso che il provvedimento sia sottoposto all'Analisi di Impatto. L'art. 14, co 1, l. .246 2005 recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, ha posto fine alla sperimentazione AIR, abrogando il comma 1 dell'articolo 5 l. 50 del 1999, e rendendola obbligatoria per tutti gli schemi di atti normativi del Governo¹³⁸. In sede di attuazione della legge 246 il Governo ha adottato¹³⁹ il D.P.C.M. n. 170 dell'11 settembre 2008¹⁴⁰ recante la « [...] disciplina attuativa dell'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR) [...]» che ha individuato il modello di relazione AIR ad oggi in uso seppure con le modificazioni apportate dalla

¹³⁵ Rispettivamente Circolare del 15 aprile 1998 e del 20 marzo 1999.

¹³⁶ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001, commentata da G. SAVINI, *L'analisi di impatto della Regolamentazione nella nuova direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001* in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

¹³⁷ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2001

¹³⁸ Restrungendo quindi opportunamente il campo degli atti sottoposti ad AIR che nella legge 50 del 1999 erano invece anche gli atti normativi ministeriali ed interministeriali. Si rileva tuttavia che l'art. 2 del D.P.C.M. 170 2008 reintroduce l'obbligo anche per questi ultimi. La disposizione regolamentare è da considerarsi quindi *praeter legem* come rilevato dal Consiglio di Stato nel parere reso nell'adunanza dell'11 febbraio 2008, punto 4.2 del considerato in diritto.

¹³⁹ Per una completa ricostruzione del quadro normativo deve essere citato il D.P.C.M. 12 settembre 2006 che istituisce il «comitato interministeriale per la semplificazione e la qualità della regolamentazione» ed il D.P.C.M. 8 marzo 2007 che istituisce il «Tavolo permanente semplificazione, presso la Conferenza Unificata».

¹⁴⁰ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 257 del 3 novembre 2008. Il regolamento AIR ha subito una gestazione molto lunga ed è stato sottoposto a ben quattro pareri del Consiglio di Stato. La sezione consultiva si è espressa con i pareri interlocutori del 11 aprile e del 18 maggio 2006 nei quali si rappresentava la necessità di sottoporre preventivamente il regolamento al parere del «Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione», istituito nel frattempo dall'art. 1 del d.l.4/2006 (convertito con modificazioni dalla l. 80/2006). Un nuovo schema di regolamento è stato oggetto del parere interlocutorio dell'11 febbraio 2008 e di quello definitivo del 21 aprile 2008.

direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013¹⁴¹. La Guida alla sperimentazione dell'AIR del 2001 indica già nelle prime righe di presentazione che il ruolo dell'AIR è teso ad «aumenta[re] la consapevolezza di chi decide in merito agli effetti di ciascuna opzione regolativa». Essa, tramite il coinvolgimento dei destinatari, fornisce informazioni in merito alle attese modalità di attuazione/applicazione della regola che si intende predisporre¹⁴². L'AIR può essere qualificata come un'attività amministrativa di valutazione delle politiche pubbliche, che si inserisce come *sub* procedimento all'interno di quello per l'adozione degli atti normativi del Governo al fine di definire l'*an* ed il *quomodo* dell'esercizio del potere¹⁴³. La legge 246 del 2005 ed il regolamento dettato in attuazione di questa¹⁴⁴, prevedono che ogni amministrazione individui presso la propria struttura l'ufficio responsabile per il coordinamento delle attività connesse all'AIR. La scelta in merito all'attribuzione delle competenze AIR è quindi rimessa al Ministro senza che sia predeterminata nemmeno la collocazione funzionale di questa attività (ufficio di diretta collaborazione o ufficio dell'amministrazione). Come prevedibile la prassi applicativa ha visto l'attribuzione dell'AIR nell'alveo dei compiti degli uffici di diretta collaborazione, e più spesso proprio nell'ufficio legislativo, in ragione della strumentalità di questa all'attività di istruttoria normativa. Si ripropone in questo caso l'ambiguità di competenze in materia istruttoria tra gli uffici legislativi e delle strutture dell'amministrazione titolari dei processi coinvolti dagli interventi di regolazione. L'analisi di impatto comprende infatti tanto un'attività di carattere eminentemente amministrativo, che consta nell'acquisizione di elementi informativi riferiti alle questioni oggetto di regolazione, quanto un'attività di carattere valutativo, che si innesta sugli elementi conoscitivi acquisiti. La complessità descritta consiglierebbe quindi la previsione di una organizzazione minima comune tesa a distinguere le diverse responsabilità, tecnico amministrative e politiche¹⁴⁵. La dottrina¹⁴⁶ ha

¹⁴¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 86 del 12 aprile 2013.

¹⁴² Differentemente il sistema statunitense è maggiormente rivolto ad un'analisi di carattere economica, assai complessa e rivolta agli esperti. In questo senso l'analisi d'impatto è svolta solo per interventi normativi di grande importanza F.PATRONI Griffi, *Forme e procedure della normazione, l'esperienza del Nucleo per la Semplificazione in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo : atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo", Pisa, 10 giugno 2002 / a cura di E. Catelani, E. Rossi, Milano 2003.*

¹⁴³ M. DE BENEDETTO, *Un "quasi-procedimento" in introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"* (a cura di Nicola Greco), Roma, 2003, sottolinea l'autonomia del procedimento AIR che, seppure connesso alla procedura per l'emanazione di un atto di regolazione ha come finalità l'espressione di «manifestazioni di giudizi, di apprezzamenti di opinioni» che sono il risultato di un procedimento logico. Nello stesso senso B.G. MATARELLA, *Analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico normativa e motivazione degli atti giuridici in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo, Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, a cura di E. Catelani e E. Rossi, Milano, 2003, p. 91-101.

¹⁴⁴ Si fa riferimento al DPCM n. 170 del 2008

¹⁴⁵ Sulla Centralità del rapporto di interazione tra decisione politica ed analisi tecnica vedi R. PERNA, *L'Air come strumento delle politiche di semplificazione in Codificazione, semplificazione e qualità delle regole* (a cura di M. A.Sandulli), Milano, 2005.

proposto una organizzazione della funzione di regolazione che prevede che le attività relative all’AIR siano svolte, a livello ministeriale, da due unità; una che, operando nell’ambito del Segretariato Generale (ove previsto), dovrebbe fungere da collettore delle competenze delle strutture dipartimentali ed occuparsi dell’identificazione delle opzioni, dello svolgimento delle consultazioni e dell’istruttoria e una che, collocata presso l’ufficio legislativo, dovrebbe invece svolgere le valutazioni e la scelta tecnico-politica tra le opzioni presentate. L’analisi più approfondita del modello di AIR attualmente in uso permette di enucleare in maniera abbastanza chiara una distinzione tra le attività. Si ricorda a tal proposito che il modello di AIR adottato nel corso della vigenza dell’articolo 5 l. 50 del 1999 (sperimentazione AIR) prevedeva la redazione di due distinti documenti; la cosiddetta «AIR preliminare» e la «AIR conclusiva». Il primo documento, di natura più marcatamente tecnica serviva a definire l’ambito dell’intervento normativo rilevando le esigenze sociali, economiche e giuridiche che lo avrebbero giustificato. In questa sede sarebbero state elaborate le opzioni regolatorie astrattamente idonee a perseguire l’obiettivo e di queste sarebbero stati individuati i presupposti (organizzativi, finanziari, economici e sociali) nonché le relative criticità. Le attività richiedevano quindi fin dal loro avvio la consultazione dei destinatari e dovevano concludersi con la prospettazione di un’opzione tecnicamente preferibile. Sulla base della scheda preliminare, era previsto lo svolgimento di ulteriori attività tese ad approfondire gli effetti attesi dell’opzione e la valutazione di questi. Il risultato di tale attività doveva costituire la base informativa su cui decidere l’opportunità dell’intervento del quale si doveva dare conto nella citata AIR conclusiva. Nel 2008, con l’adozione del D.P.C.M. dell’11 settembre 2008 n. 170 (d’ora in avanti Regolamento AIR) di attuazione dell’articolo 14, l. 246 del 2005, la relazione AIR è stata semplificata¹⁴⁷ in un solo documento che parimenti presenta la possibilità di distinguere tra elementi conoscitivi ed elementi valutativi. In particolare l’articolo 6 del Regolamento AIR, rubricato “svolgimento dell’AIR” prevede che la relazione dia atto in diverse partizioni delle informazioni raccolte e della giustificazione della scelta compiuta sulla base dei dati raccolti. Il modello di relazione allegato al Regolamento AIR, e

¹⁴⁶ M. DE BENEDETTO, *L’organizzazione delle funzione di Regolazione in Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/2005 p. 91.

¹⁴⁷ La fase di sperimentazione ha prodotto solo 5 relazioni finali di impatto nel corso del 2001 e nella seconda fase, iniziata nel 2003 solo una ed in questi pochi casi è sempre stato redatto un solo documento. Il piano d’azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (Documento del senato n. CCXXXV n. 1 della XV legislatura) che ha previsto la nuova «Air semplificata» è stato approvato il 15 giugno 2007 dal «Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione»,

aggiornato¹⁴⁸ dalla Dir. P.C.M del 16 gennaio 2013¹⁴⁹, è composto di sette sezioni cui si aggiunge la sezione 8, eventuale, in merito al rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee. La sezione 1 del modello ha ad oggetto l'illustrazione del contesto in cui si colloca l'iniziativa di regolazione e delle ragioni di opportunità e degli obiettivi perseguiti. Essa ha quindi un contenuto tendenzialmente ripetitivo della Parte I del modello di Relazione per l'analisi Tecnico Normativa che come si vedrà dà conto degli «obiettivi e necessità dell'intervento normativo [e della] coerenza con il programma di Governo». La Sezione 2 si riferisce alla rendicontazione delle procedure di consultazione svolte e delle risultanze di queste; l'aggiornamento del 2013 ha precisato che le consultazioni non comprendono i pareri degli organi istituzionali chiamati ad esprimersi sul testo. Le sezioni 3 e 4 costituiscono la parte centrale dell'analisi, espongono le opzioni alternative individuate e danno conto degli eventuali effetti del non intervento (opzione zero). La sezione 5 contiene l'aspetto propriamente valutativo; sulla base delle evidenze riscontrate è identificata e giustificata l'opzione regolatoria proposta. La sezione 6 prevede un approfondimento sul «corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese»; la sezione si applica esclusivamente agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa. La sezione 7, infine, indica le modalità attuative dell'intervento necessarie a renderlo effettivo e gli strumenti di monitoraggio da mettere in atto al fine dello svolgimento della valutazione *ex post* dell'atto¹⁵⁰.

L'articolo 7 del Regolamento ribadisce la coerenza dell'effettuazione dell'analisi AIR esplicitando che le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da

¹⁴⁸ Ai sensi dell'articolo 4 DPCM il modello AIR allegato è da considerarsi "provvisorio" in attesa che con direttiva del P.D.C. fossero determinati i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di AIR che avrebbero dovuto comunque essere sottoposta a revisione con cadenza inferiore ai 3 anni.

¹⁴⁹ Pubblicata nella G.U. n. 86 del 12 aprile 2013.

¹⁵⁰ Le analisi *ex post* costruiscono un importante complemento delle attività tese a garantire la qualità della normazione. Esse sono infatti centrali in sede di istruttoria normativa in quanto il monitoraggio degli effetti dell'applicazione delle politiche pubbliche garantisce una preziosa riserva di evidenze e dati dei quali è necessario partire in sede di progettazione di un nuovo intervento. Si parla a tal proposito di logica *top-down* o di circolarità delle analisi in cui dopo l'entrata in vigore dell'atto normativo si valuta il raggiungimento delle finalità dell'atto (indicate specificate nella AIR), si individuano i costi prodotte ed eventuali ulteriori criticità al fine di avere consapevolezza degli aspetti da correggere in sede di progettazione di eventuali riforme. In ambito governativo lo strumento attraverso il quale viene valutato *ex post* l'impatto di una determinata normativa è previsto dal DPCM 19 novembre 2009 n. 212 adottato in attuazione dell'articolo 14, comma 5, l. 246 del 2005. Il decreto regola la cosiddetta Valutazione di Impatto della Regolamentazione (V.I.R.) che deve essere effettuata sugli atti normativi in merito ai quali e' stata svolta l'analisi d'impatto della regolamentazione dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore e successivamente a cadenze biennali; Competente a svolgere la VIR e' l'amministrazione che ha effettuato l'AIR sull'atto normativo oggetto di verifica. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dalla VIR nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi effetti, ovvero nei casi in cui l'attività di verifica non appare giustificata dalla natura o dai contenuti dell'atto normativo in oggetto.

un'adeguata relazione AIR. L'adeguatezza della relazione è giudicata dal dipartimento Affari Giuridici e Legislativi che può disporre l'esenzione dall'obbligo di AIR. Opportunamente la legge n.246 del 2005 ha previsto una flessibilità che permette di non svolgere l'AIR in determinate fattispecie anche al fine di evitare che essa sia intesa come un mero onere procedurale invece che come un utile strumento istruttorio¹⁵¹. Il comma 8 dell'articolo 14 della legge 246 2005 prevede la possibilità che il DAGL esenti, su motivata richiesta, l'amministrazione dallo svolgimento delle analisi. L'articolo 9 del Regolamento AIR specifica che l'esenzione può essere concessa nei casi di particolare necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo. Costituisce un limite alla possibilità di esenzione la richiesta da parte del Consiglio dei Ministri o delle Commissioni Parlamentari, ai sensi dell'articolo 5 comma 2 della legge 50 del 1999¹⁵². Nei casi di esenzione la relazione illustrativa, che comunque accompagna il provvedimento, deve contenere il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indicare sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative.

E' previsto inoltre dall'articolo 8 del regolamento AIR, in attuazione del comma 5, dell'articolo 14 l. 246 2005, che i disegni di legge Costituzionale, gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e di disegni legge di ratifica degli atti internazionali che non comportino spese o istituzione di uffici siano esclusi dall'AIR. Nella sua prima stesura il Regolamento prevedeva l'esclusione anche per la legge finanziaria e di bilancio, ma il parere emesso in sede consultiva dal Consiglio di Stato il 26 marzo 2006 aveva sconsigliato tale scelta in ragione dell'evidente importanza degli effetti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazione di tale leggi.

¹⁵¹ A. GRECO, *L'analisi di impatto della regolamentazione: Origini e tendenze recenti* in www.federalismi.it

¹⁵² L'art. 5, comma 2, l. 50/99 prevede che ove richiesto dalle commissioni Parlamentari che svolgono l'istruttoria legislativa il Governo debba inviare l'Analisi di Impatto della Regolazione del testo in discussione in Commissione. La disposizione risulta del tutto incoerente con l'impianto oggi vigente che vuole che l'analisi di Impatto della Regolazione abbia come scopo principale quello svolgere *ex ante* valutazioni istruttorie volte alla identificazione delle alternative anche sulla base delle proposte avanzate dai portatori di interessi. Un'analisi di questo genere svolta sulla base di una richiesta della Commissione risulta quindi del tutto inutile, riducendosi nel migliore dei casi ad una mera analisi costi-benefici avente ad oggetto una opzione regolatoria ormai delineata.

Relazione Tecnica ed ATN.

Alla relazione AIR si accompagnano relazioni *latu sensu* “tecniche”. La relazione tecnico finanziaria¹⁵³ fornisce informazioni sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. La legge prevede che la relazione tecnica, predisposta dal Ministero proponente e verificata dalla Ragioneria Generale dello Stato¹⁵⁴, debba accompagnare tutti i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo¹⁵⁵ e gli emendamenti che comportino conseguenze finanziarie¹⁵⁶. Il comma 8, art. 17 della legge n.196 del 2009, prevede che la relazione tecnico finanziaria sia aggiornata all’atto del passaggio dell’esame del provvedimento tra i rami del Parlamento. La relazione sull’Analisi Tecnico Normativa (ATN) mira a verificare l’impatto ordinamentale di tutti gli schemi di atti normativi del Governo nonché dei regolamenti ministeriali ed interministeriali, verificando la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi. L’obbligo di ATN non è dettato da alcuna norma primaria, ed è oggi¹⁵⁷ previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 recante «Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa»¹⁵⁸. Lo schema di relazione allegato alla direttiva è strutturato in 23 indicatori divisi in tre parti riguardanti 1) il contesto nazionale, 2) il contesto internazionale e 3) la qualità sistematica e redazionale. Le prime due attengono alla coerenza dell’intervento con i parametri di legittimità di diritto interno¹⁵⁹, internazionale e comunitario¹⁶⁰ e svolgono una funzione di ricognizione del contesto normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce

¹⁵³ Regolata oggi dall’art 17, comma 3, l. 196 del 2009 (su cui si veda la Circolare del Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 32, 13 settembre 2010 (non pubblicata in G.U.) era prevista già dall’articolo 11-ter della legge n. 468/1978.

¹⁵⁴ Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che accerta la corretta quantificazione degli oneri recati dal provvedimento e l’idoneità della relativa copertura finanziaria, apponendo il cosiddetto «visto di conformità».

¹⁵⁵ Anche leggi delega devono indicare i mezzi di copertura da utilizzare nell’attuazione della delega ma qualora sia impossibile determinare gli effetti finanziari dei Decreti Legislativi la quantificazione dovrà essere effettuata al momento dell’adozione dei singoli provvedimenti attuativi. La copertura di tali oneri dovrà essere prevista da uno specifico e diverso provvedimento ed i decreti legislativi potranno essere emanati solo successivamente all’entrata in vigore del provvedimento che ne reca la copertura.

¹⁵⁶ Il comma 5, art. 17 della legge 196 2009 prevede che la R.T.F. possa essere svolta su richiesta delle Commissioni Parlamentari anche su atti o emendamenti di iniziativa parlamentare

¹⁵⁷ L’ATN è stata introdotta con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 adottata in sede di attuazione dell’analisi A.I.R. prevista in via sperimentale dall’articolo 5 l 50 del 1999. L’introduzione dell’A.T.N. come complemento, opportuno ma non legislativamente obbligato, dell’A.I.R. denuncia l’imprescindibile legame dei due strumenti di *drafting*. R. Lignola, L’analisi tecnico normativa (ATN) nell’istruttoria del Governo, in *Analisi Giuridica dell’economia* 2/2013.

¹⁵⁸ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 219, del 18 settembre 2008.

¹⁵⁹ Verifica della compatibilità con i principi costituzionali (punto 4), verifica del rispetto delle funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale (punto 5), verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall’articolo 118, primo comma, Cost (punto 6).

¹⁶⁰ Analisi della compatibilità dell’intervento con l’ordinamento comunitario (Punto 10); verifica dell’esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto della regolamentazione (Punto 11), analisi della compatibilità dell’intervento con gli obblighi internazionali (Punto 12)

l'atto adottando¹⁶¹. La terza parte invece contiene l'elencazione di una serie di controlli basati sulle regole di *drafting* positivizzate nella Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001 sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi¹⁶² e una ricognizione ed esplicitazione degli effetti attesi sull'ordinamento giuridico¹⁶³.

Relazione illustrativa

Gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti ministeriali e interministeriali devono essere inoltre accompagnati da una *relazione illustrativa* che ha la funzione di indicare i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti dell'atto. Seppure sia indiscutibilmente la meno tecnica delle relazioni a corredo degli atti normativi la relazione illustrativa esercita una importante funzione di sintesi e collegamento tra le altre in quanto al suo interno devono essere descritti, a posteriori, i passi salienti dell'*iter* di adozione. Qualora il provvedimento sia stato sottoposto ad una procedura complessa, con l'acquisizione di pareri degli organi consultivi, è necessario che la relazione indichi le modificazioni apportate al testo in conseguenza dei suddetti pareri nonché i motivi dell'eventuale mancato accoglimento di alcune osservazioni. Nei casi invece in cui il provvedimento normativo non sia accompagnato da relazione tecnica (in quanto non comporta alcuna conseguenza finanziaria) se ne dà indicazione nella relazione e parimenti, nel caso di atto normativo non sottoposto ad AIR, deve essere indicato nella relazione il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative. In quest'ultimo caso la relazione contiene anche la sintetica indicazione della necessità e dei previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni che dovranno applicare la normativa che si introduce dando conto dell'eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative.

¹⁶¹ Obiettivi e necessità dell'intervento normativo e coerenza con il programma di Governo (punto 1); analisi del quadro normativo nazionale (punto 2); incidenza su leggi e regolamenti (punto 3); verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e stato del relativo iter (punto 8); indicazioni delle linee prevalenti della Giurisprudenza ovvero della pendenza di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto (punto 9); indicazione delle linee prevalenti della Giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea di Giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo (punti 13 e 14); Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione del medesimo oggetto da parte di altri stati membri dell'Unione Europea.

¹⁶² Individuazione delle nuove definizioni introdotte dal testo e loro coerenza con quelle già in uso (punto 1); verifica della correttezza dei riferimenti normativi (punto 2); ricorso alla tecnica della novella (punto 3); individuazione degli effetti abrogativi impliciti e trasformazione in abrogazioni espresse (punto 4).

¹⁶³ Individuazione di disposizioni aventi effetto retroattivo o di revivescenza o di interpretazione autentica (punto 5); verifica della presenza di deleghe aperte sul punto (punto 6) indicazione della previsione di atti attuativi e congruità dei termini previsti (Punto 7); verifica dell'utilizzazione e dell'aggiornamento di dati statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento (punto 8)

La direttiva del 2009 sull'istruttoria degli atti normativi prevede che l'amministrazione procedente acquisisca gli eventuali pareri tecnico-giuridici necessari a seconda dell'ambito dell'intervento normativo (art. 2 let. b) della direttiva. Si precisa che esiste una distinzione tra pareri che vengono acquisiti in corso di coordinamento e pareri che invece seguono ad una approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri e che devono comunque essere seguiti da un'approvazione definitiva. I primi possono essere emessi, a seconda del tipo di atto, dalla Corte dei Conti, come nel caso del parere da rendersi ai sensi dell'art. 88 del R.D. 18 novembre 19823, n. 2440, da singole Regioni, da Autorità Amministrative (e enti pubblici), o da organizzazioni sindacali e di categoria. Gli schemi oggetto di parere da parte del Consiglio di Stato, della Conferenza Stato Regioni e delle Camere devono invece essere preceduti da una approvazione preliminare del testo operata dal Consiglio dei Ministri che certifichi che il testo sia già stato coordinato all'interno del Governo e che sia quindi già ragionevolmente "definitivo".

2.2.3 Coordinamento interno.

Successivamente all'istruttoria ministeriale l'*iter* prosegue con il coordinamento interno del testo. Il DAGL è incaricato di raccordare l'interesse del Ministero proponente con le attribuzioni materiali degli altri Ministeri; opera quindi una valutazione degli interessi messi in gioco dall'atto e condivide il testo con le amministrazioni che devono esprimere le proprie valutazioni. Questa attività di coordinamento può essere gestita velocemente ed in maniera molto informale ma, se lo richiede la complessità del provvedimento o la serietà delle questioni poste dagli altri ministeri interpellati, comporta la convocazione di riunioni di coordinamento. Tali riunioni, presiedute dal capo del DAGL o dal dirigente responsabile, sono le sedi nelle quali viene "negoziato" il contenuto dell'atto. Il DAGL in questi tavoli ha il compito di mediare le posizioni e può prescindere dal consenso delle parti solo per risolvere questioni tecniche relative alla formulazione della norma rispetto ai parametri costituzionali e comunitari, alla legislazione vigente in materia, ed alla idoneità a raggiungere lo scopo. Il momento centrale del coordinamento si ha, oltre che ovviamente sul testo dell'atto, anche sul contenuto delle relazioni che il Ministero deve allegare allo schema di provvedimento illustrativo.

Seppure sia necessario che il Ministero faccia, già prima della presentazione dello schema normativo, le approfondite analisi prodromiche alle relazioni, durante il coordinamento il testo dello schema di atto normativo è spesso tutt'altro che perfetto e la sua formulazione

ancora in divenire. Per questo motivo è necessaria una strettissima collaborazione tra dicasteri anche nell'aggiornamento delle relazioni con le nuove formulazioni del testo¹⁶⁴. Solo quando il provvedimento coordinato sarà corredato da relazioni esaustive ed aggiornate il DAGL potrà diramarlo in vista della riunione preliminare del Consiglio dei Ministri. L'articolo 3, comma 3, del regolamento interno del Consiglio dei Ministri stabilisce che il «Presidente del Consiglio, qualora non ritenga di provvedervi direttamente può chiedere al Ministro proponente di fornire ulteriori documenti ed acquisire ulteriori adesioni». La direttiva sull'istruttoria specifica che «la diramazione dei testi, indispensabile adempimento preliminare all'iscrizione all'ordine del giorno del Preconsiglio e del Consiglio dei Ministri, è di esclusiva competenza della Presidenza del Consiglio, che procederà alla diramazione solo qualora siano soddisfatti tutti i necessari presupposti». Tale potere interdittivo è attribuito al DAGL in ragione dell'esercizio della propria funzione amministrativa atta a garantire 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 (all'art. 6, comma 1, d.lgs. 303 del 1999). Nelle valutazioni eminentemente tecniche appena riportate l'influenza del DAGL può essere massima e può spingere l'amministrazione a correggere il provvedimento, impedendone la diramazione e la successiva iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (detta Preconsiglio). Si ritiene infatti che nell'esercizio di questa funzione il DAGL non debba rispondere a nessun organo politico che tenti di interferire a discapito della qualità della normazione¹⁶⁵. Tuttavia se l'amministrazione rifiuta le modifiche proposte dal DAGL e pone una questione politica sulla formulazione del testo si può rivolgere al Sottosegretario alla Presidenza, o addirittura al Presidente del Consiglio dei Ministri che, pur dovendo rispettare le attribuzioni della struttura e insistere per emendare il testo, può far leva sul rapporto fiduciario che lo lega al vertice del Dipartimento per ammorbidire le posizioni.

Diramazione

Durante il coordinamento lo schema è portato a conoscenza, oltre che del Ministero proponente e del DAGL, delle sole amministrazioni che sono state interessate in ragione

¹⁶⁴ In merito all'aggiornamento ed alla verifica parlamentare della Relazione Air si veda V. DI PORTO, *L'analisi di impatto nell'istruttoria legislativa*, in *l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo: atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo"*, Pisa, 10 giugno 2002 (a cura di E. Catelani, E. Rossi Milano) 2003, p. 81-90.

¹⁶⁵ C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, - *atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo"*, (a cura di E. Catelani, E. Rossi) Milano 2003.

delle proprie competenze. L'art 3, comma 4, del regolamento interno del Consiglio dei Ministri stabilisce che il provvedimento sia diramato a *tutti i Ministri* almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri nel quale sarà discusso. Contestualmente alla diramazione il DAGL predispose un primo appunto al Presidente del Consiglio, o al Sottosegretario con delega al Consiglio dei Ministri, fornendo le informazioni sulla natura, finalità dell'atto e problematiche sollevate. In tale scheda sono contenute anche l'AIR ed eventuali ulteriori osservazioni del DAGL sul piano della correttezza tecnica del testo ed eventuali punti di conflitto irrisolti.

2.2.5 La riunione preparatoria del Consiglio dei ministri.

La direttiva del 2009 sull'istruttoria degli atti normativi del Governo definisce il Preconsiglio come il «momento conclusivo dell'istruttoria» e così è, in effetti, quando l'operato del DAGL e delle amministrazioni coinvolte riesce a prevenire l'insorgenza di questioni nuove ed ulteriori poste dalle amministrazioni che si è ritenuto di non consultare e che vengono a conoscenza dello schema di provvedimento solo con la diramazione. In questa sede i Ministeri che hanno preso visione dello schema di provvedimento solo con la diramazione possono, per la prima volta, esprimere le loro eventuali riserve di carattere tecnico-politico, rivendicando interessi che non erano stati presi in considerazione durante la fase di coordinamento. Si svolge quindi indirettamente una verifica della completezza dell'istruttoria e, in caso positivo, si autorizza l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri. C'è da rilevare che anche ove non si tratti di questioni meramente tecniche, i Ministri, essendo chiamati ad assumere collegialmente la responsabilità politica del provvedimento tramite l'approvazione in Consiglio dei Ministri, ove non condividano il merito dell'atto, tendono a dare mandato ai propri uffici legislativi di opporre questioni strumentali al congelamento dell'*iter*, per evitare di trovarsi in minoranza al momento del voto in Consiglio dei Ministri.

L'iscrizione all'ordine del giorno del Preconsiglio avviene su proposta del capo del DAGL con l'autorizzazione del Sottosegretario alla Presidenza. L'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri provvede alla cura degli adempimenti preparatori ed in particolare alla ricezione degli atti da sottoporre all'esame del Consiglio, alla predisposizione dello schema di ordine del giorno, agli adempimenti per la convocazione del Consiglio stesso ed al perfezionamento formale degli atti deliberati da quest'ultimo. Pare trovare conferma la

preoccupazione espressa in dottrina¹⁶⁶ che si creino sovrapposizioni di competenze tra l'Ufficio di Segreteria, posto alle dipendenze del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio ed il DAGL che, come visto, dipende dal Segretario Generale. La competenza dell'ufficio di Segreteria può infatti interferire con quella, attribuita al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, concernente la cura degli adempimenti e la predisposizione degli atti necessari alla formazione ed al coordinamento delle iniziative legislative. L'ambiguità sembra confermata dal fatto che il regolamento interno del Consiglio dei Ministri (art. 4, comma 3) prevede che la riunione preparatoria, che deve svolgersi almeno due giorni prima del Consiglio dei Ministri, sia coordinata indifferentemente dal Sottosegretario alla Presidenza, o dal Segretario Generale (oppure ancora, dal capo del DAGL). Ad essa partecipano inoltre, oltre ai capi di Gabinetto (oppure i capi degli Uffici legislativi) dei Ministeri interessati dai provvedimenti in discussione, il Capo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, il Ragioniere Generale dello Stato ed il Capo dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri.

La riunione si svolge con una breve discussione delle riserve emerse a seguito della quale la Presidenza del Consiglio (con le ambiguità di cui si è detto) può accogliere le eccezioni sollevate o rinviarne la trattazione ad una riunione di coordinamento ristretta successiva al Preconsiglio. Se in sede di Preconsiglio o in successive riunioni di coordinamento il testo viene modificato è il DAGL a diramare, per la seconda volta, il testo. Al termine della fase preconsiliare il DAGL attesta la conformità del testo e propone l'iscrizione al Consiglio dei Ministri. Redige inoltre un appunto per il Presidente del Consiglio nel quale si dà conto di eventuali nodi politici che non sono ancora stati sciolti.

2.2.5 Fase di perfezionamento dell'atto: la decisione del Consiglio dei ministri.

L'esito del Preconsiglio influenza direttamente l'andamento del provvedimento in Consiglio dei Ministri. Se in sede di Preconsiglio un'amministrazione oppone una riserva politica sul provvedimento esso si dice "riservato" ed in sede di Consiglio dei Ministri sarà necessario sciogliere tale riserva. Se invece sono state risolte in sede di Preconsiglio le eventuali questioni di natura tecnica, ed in Consiglio dei Ministri si riscontra il consenso politico sul testo, esso viene approvato divenendo un atto del Governo. Se sul testo non c'è

¹⁶⁶ G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Foro italiano* 1989.

consenso politico il Ministro dissenziente può far risultare nel processo verbale del Consiglio i motivi del dissenso. Come noto, il processo verbale è segreto ed è in ogni caso vietata l'esternazione o la pubblica comunicazione dell'opinione dissenziente. Nei casi di dissenso spetta al Presidente del Consiglio¹⁶⁷ decidere se rinviare la discussione ed aprire ulteriori mediazioni o di procedere con la votazione. Laddove il dissenso possa essere superato a seguito della modifica del testo, il Consiglio dei Ministri può approvare la linea politica dell'atto accogliendolo con la formula «salvo intese tecniche». In questa peculiare, ma non infrequente, fattispecie il provvedimento viene approvato dal Consiglio nel testo provvisorio che verrà perfezionato successivamente a seguito delle indicazioni fornite dal Consiglio dei Ministri. In questa ipotesi il DAGL assume una veste di fondamentale importanza trasformandosi nell'ufficio legislativo del Governo. Il Sottosegretario alla presidenza invia al dipartimento un appunto in cui spiega le linee politiche emerse e gli obiettivi da raggiungere fissati dal Consiglio dei Ministri. Il DAGL in una ultima riunione di coordinamento tra le amministrazioni in disaccordo riscrive la disposizione o le disposizioni in oggetto. In questo caso è chiaro che, avendo indicata la linea politica da seguire, la partecipazione delle altre amministrazioni è *ad adiuvandum* potendo il DAGL, di fatto, dare la più opportuna veste formale al testo che, una volta perfezionato, non dovrà più essere approvato dal Consiglio dei Ministri. In questa sede si gioca una cruciale fase in cui il rischio di mettere in gioco il principio di collegialità è altissimo; per questo motivo si ritiene che l'approvazione "salvo intesa tecnica" sia di dubbia legittimità costituzionale¹⁶⁸. L'approvazione del Consiglio dei Ministri attesta la condivisione Governativa del testo¹⁶⁹ e per questo motivo deve essere espressa su un testo normativo compiuto in ogni sua parte per evitare che i testi finali abbiano un contenuto diverso dagli orientamenti emersi nell'ambito della riunione. Nell'approvazione salvo intese, non essendo prevista una ulteriore approvazione, il Consiglio rischia di approvare solo le copertine dei testi¹⁷⁰ autorizzando una delega di funzione normativa nei confronti dell'amministrazione. Il caso desta maggiore perplessità in riferimento ai decreti legge particolarmente delicati sul punto dell'ammissibilità che vengono modificati successivamente rispetto all'approvazione in Consiglio dei Ministri in modo da poter superare il vaglio operato dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione. Pur nei limiti dati dalla riservatezza del procedimento e

¹⁶⁷ Ai sensi dell'articolo 7 comma 4 DPCM 10 Novembre 1993

¹⁶⁸ P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo: problemi e prospettive* in *www.Astrid.it*

¹⁶⁹ R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997.

¹⁷⁰ F. COCOZZA, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, le 'procedure di Governo e 'il governo in Parlamento'* in *Foro italiano* 1989.

delle deliberazioni consiliari e dall'arbitrarietà del contenuto dei comunicati stampa (che spesso non esplicitano se l'approvazione è definitiva, preliminare o salvo intese tecniche) si riscontra un sintomo di questa prassi nel fatto che i Decreti Legge arrivano spesso ad essere presentati alle Camere con notevole ritardo rispetto alla data di approvazione¹⁷¹.

Come accennato, il Consiglio dei Ministri può esprimersi, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento interno, solo su questioni già discusse nella riunione preparatoria. Bisogna però precisare che una importante distorsione del sistema è rappresentata dalla possibilità che il Presidente del Consiglio possa ravvisare la «non differibilità della trattazione» di un provvedimento (art 5, co.3) e convocare d'urgenza il Consiglio dei Ministri per la trattazione di questioni non differibili (art.6). Queste deroghe contrastano con il principio organizzatorio posto alla base del procedimento in esame e comportano uno stravolgimento della programmazione dell'attività normativa del Governo tale che questa possibilità deve essere ritenuta legittima solo in casi straordinari¹⁷². Tuttavia la contingenza politica e l'incapacità di concordare e pianificare un programma normativo condiviso da tutto il Governo portano alla non infrequente deroga alle procedure prescritte. Tali deviazioni non comportano solo la mancanza di una corretta istruttoria e valutazione dello schema di provvedimento, ma anche una forte compressione del coordinamento, corollario del principio di collegialità previsto dall'articolo 95 Cost. In questi casi definiti «fuori sacco», infatti, il Consiglio dei Ministri si trova ad assumere la responsabilità politica di provvedimenti non conosciuti nel dettaglio, e spesso di particolare complessità tecnica.

2.2.6 Approvazione preliminare e coordinamento interistituzionale.

Come accennato l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri può avere valore anche preliminare, con la funzione di attestare l'avvenuto svolgimento di un primo coordinamento interno necessario affinché gli organi chiamati ad esprimere un parere sullo

¹⁷¹In questa fase è ipotizzabile anche una collaborazione, assolutamente informale e fuori dal sistema, tra le strutture del DAGL e la Presidenza della Repubblica. Tale collaborazione è tuttavia non verificabile o documentabile. L'unico dato che emerge è il trascorrere mediamente di diversi giorni tra l'approvazione in Consiglio dei Ministri e l'ufficiale trasmissione al Capo dello Stato per l'emanazione. Più di una volta il Presidente Napolitano ha invitato il Governo a trasmettere formalmente il testo di decreti legge di cui si è informati tramite il «comunicato relativo ai lavori del consiglio» previsto dall'articolo 8 DPCM 10 novembre 1993. Sul dilatarsi dei tempi tra approvazione in CDM e presentazione alle camere vedi E. LONGO, Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura, in Osservatorio sulle fonti (sito internet)

¹⁷² C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo* (a cura di E. Catelani ed E. Rossi) Milano, 2003, p. 32 ritiene invece che la libertà di gestire e disporre dell'ordine del giorno sia un potere «immanente» di chi presiede un organo collegiale e che l'iscrizione di un «fuori sacco» all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, o la decisione di diramare un provvedimento privo di concerto, siano ammessi dalla posizione di Capo e responsabile ultimo della politica del Governo.

schema di atto siano effettivamente in grado di conoscerne il contenuto definitivo¹⁷³. Ove siano obbligatori più pareri da parte di Camere, Consiglio di Stato o Conferenza Stato Regioni deve essere seguito l'ordine previsto dalla direttiva del 2009 che pone come cronologicamente antecedente la Conferenza Stato Regioni seguita dal Consiglio di Stato ed infine Camere. Una volta ottenuti i pareri, o decorso il termine per l'assunzione di questi, il Consiglio dei Ministri può adottare lo schema di provvedimento in via definitiva accogliendo o meno le questioni rilevate nel parere.

Il DAGL, in caso di incidenza sugli interessi delle regioni degli enti locali, richiede i pareri delle conferenze¹⁷⁴ certificando la conformità del testo trasmesso con quello approvato e dando atto della posizione del Governo sul provvedimento. Alla Conferenza Stato Regioni è richiesta un'attività di consulenza generale che di per sé non ha un oggetto prestabilito ma di solito pone l'attenzione sui temi del riparto di competenze normative e sulle conseguenze che la proposta comporta per gli ordinamenti regionali¹⁷⁵. Nei casi di urgenza il Presidente del Consiglio può dichiarare di non procedere alla consultazione preventiva e le Conferenze sono consultate successivamente con la conseguenza che il Governo dovrà tenere conto dei pareri in sede di esame parlamentare dei provvedimenti¹⁷⁶. La Conferenza, a seguito di un confronto istruttorio svoltosi in riunioni tecniche cui prendono parte funzionari delle Regioni individuati dai Presidenti e funzionari del DAGL o del ministero proponente, esprime un parere di natura consultiva. Il Governo rimane unico responsabile dell'atto adottato. Qualora la legge preveda che un atto normativo sia adottato a seguito di intese assunte nelle Conferenze, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa medesima entro 30 giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui il provvedimento è posto all'ordine del giorno, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri che decide con deliberazione motivata. La Conferenza ha un ufficio di segreteria all'interno del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio. Tale ufficio opera alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza¹⁷⁷, che è il Presidente del Consiglio; egli ha dunque il potere di convocarla e di definirne l'ordine del giorno.

¹⁷³ Sul tema, per tutti, E. FRONTONI, *Pareri ed intese nella formazione del Decreto legislativo*, Napoli, 2012 che affronta criticandolo il tema degli interventi autonomi (non oggetto di parere) successivi all'approvazione preliminare rilevando come queste modifiche comportano di fatto l'introduzione di contenuti normativi che sfuggono all'oggetto del parere e per questo richiederebbero un nuovo passaggio consultivo.

¹⁷⁴ Ai sensi del d.lgs. 281 del 1997 sono sottoposti al parere della Conferenza Stato-Regioni tutti gli schemi di disegno di legge nelle materie di competenza regionale, nonché lo schema annuale di legge comunitaria e, nei casi di chiamata in sussidiarietà in base alle condizioni dettate dalla sent. C.cost. 303/2003.

¹⁷⁵ G. CARPANI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio dell'attività normativa del Governo*, in *L'analisi d'impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico-normativa nell'attività normativa del Governo*, Milano 2003.

¹⁷⁶ Art. 2 comma 5, d.lgs. 281 del 1997

¹⁷⁷ Art. 10, comm 2, d.lgs.281 del 1997.

Nei casi previsti dalla legge il DAGL invia lo schema di decreto legislativo o di regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri alla sezione consultiva del Consiglio di Stato, istituita per effetto della legge n. 127 del 1997, per l'esame degli schemi di atti normativi. Il parere del Consiglio di Stato è sempre reso in adunanza generale per gli schemi di atti di rango primario e la sezione si esprime nel termine fissato dalla legge in forza della quale è reso. È possibile che, ove si tratti di provvedimenti normativi di rango secondario, l'amministrazione proponente, d'intesa con il DAGL, ed acquisito il consenso formale delle amministrazioni interessate, proceda a richiedere il parere prescindendo dall'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri. Tale procedura semplificata non è adottata nei casi in cui, sui medesimi provvedimenti, sia necessaria anche l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari.

Nei casi previsti dalla legge gli schemi di Regolamento e di Decreto legislativo approvati dal Consiglio dei Ministri in via preliminare sono inviati alle Camere per l'espressione del parere da parte delle commissioni o di una commissione bicamerale istituita *ad hoc*. Il DAGL svolge in questo caso solo una verifica di conformità con il testo deliberato e verifica che il testo sia corredato di tutti i pareri già espressi; il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento si occupa invece di richiedere ai presidenti di assemblea l'assegnazione alle commissioni competenti secondo i rispettivi regolamenti. Il parere sugli schemi di atti normativi inerisce allo svolgimento del rapporto di fiducia che lega Governo e Parlamento costituendo un momento di verifica volto a favorire la trasparenza del processo decisionale Governativo, senza tuttavia determinare una codeterminazione in merito alle scelte politiche¹⁷⁸. Nella storia repubblicana si sono susseguiti una serie di diversi modelli di parere parlamentare¹⁷⁹; tuttavia la tipologia più diffusa è il parere di natura non vincolante che deve essere motivato in merito alla valutazione del rispetto dei criteri di delegificazione e dei principi e criteri della delega senza tuttavia entrare nel merito della decisione politica attuata.

Per quanto riguarda la procedura per l'espressione dei pareri sugli schemi di decreti legislativi e di regolamenti, Camera e Senato disciplinano la materia rispettivamente agli artt. 96-ter (R.C.) e 139 bis (R.S.)¹⁸⁰. L'art. 96 ter R.C., inserito per effetto della riforma del

¹⁷⁸ F. PATRONI GRIFFI, «La fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia in *Diritto amministrativo* 1/2000, p. 118; N. LUPO, *Il parere parlamentare*, in *Rassegna parlamentare* 2001, p. 980.

¹⁷⁹ Per una completa ricostruzione storica si vedano N. LUPO, *Il parere parlamentare*, in *Rassegna parlamentare* 2001, p. 980 e ss; S. LABRIOLA, *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999.

¹⁸⁰ N. LUPO, *La nuova disciplina del parere sugli atti normativi del Governo nel regolamento della Camera e le sue possibili conseguenze sul sindacato giurisdizionale*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della Giurisprudenza Costituzionale* (a cura di Coccozza, Staiano), Torino, 2001.

1999, prevede che ove ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei suoi componenti, la Commissione alla quale sono stati assegnati gli schemi li trasmetta al Comitato per la Legislazione, affinché esso li esamini. Il termine assegnato alla Commissione per esprimere il proprio parere, ove non sia stabilito dalla legge a norma della quale è richiesto, è stabilito d'intesa tra i due Presidenti sulla base di un accertamento delle circostanze. È possibile che sullo stesso schema il parere venga richiesto due volte; è il caso in cui il Governo, sulla base dei pareri espressi, ritrasmetta i testi legislativi agli organi parlamentari con le proprie osservazioni e le eventuali modificazioni.

La direttiva 26 febbraio 2009 ribadisce che tutti i pareri formalmente acquisiti devono essere espressamente indicati nelle premesse del provvedimento nelle quali, nei casi di maggior rilevanza e per pareri obbligatori, andranno anche indicati i motivi del mancato adeguamento del testo alle osservazioni formulate dagli organi consultivi.

2.2.7 L'attività Emendativa.

Secondo i regolamenti delle Camere il Governo può proporre emendamenti alle disposizioni in discussione in Parlamento. Si ritiene che il fondamento del potere di proporre emendamenti sia implicito nell'obbligo di approvazione articolo per articolo previsto dall'articolo 72, comma 1, Cost. Ciò implicherebbe che le Camere nell'esame del disegno di legge non siano costrette ad un prendere o lasciare ma siano invece libere di determinare il contenuto dell'atto emendandolo¹⁸¹. In ragione del ruolo particolarmente incisivo degli emendamenti di origine governativa vale la pena analizzare anche quest'ultimo profilo. La presentazione di emendamenti costituisce, in un certo senso, prolungamento dell'iniziativa legislativa del Governo e per questo è necessario che le procedure di coordinamento vengano applicate anche a questa fattispecie. La rilevanza dell'attività emendativa del Governo è stata riconosciuta anche dal Consiglio di Stato che, con il parere emesso in merito all'adottando regolamento AIR¹⁸², aveva consigliato alla Presidenza del Consiglio di valutare l'opportunità di sottoporre ad AIR gli emendamenti Governativi che, per ampiezza e incisività, sono normalmente di notevole importanza politica. Tuttavia, l'esame e la decisione circa gli emendamenti governativi avviene in Consiglio dei Ministri solo in casi eccezionali in cui, data la rilevanza della materia, il

¹⁸¹ In questo senso, P. COSTANZO, *La valutazione di ammissibilità in commissione degli emendamenti riferiti ai progetti di legge d'iniziativa del Governo: profili costituzionali, prerogative dei parlamentari e del Governo in Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2013 e N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della costituzione in Quaderni regionali* 1-2/2007.

¹⁸² Parere 1208/2006 del 27 marzo 2006.

Presidente del Consiglio ovvero il Ministro proponente ritengano opportuno sollecitare una discussione ed un deliberazione collegiale sul tema¹⁸³. L'esame, l'istruttoria, e l'autorizzazione alla presentazione degli emendamenti dovrebbero seguire una procedura tesa a garantire l'approfondita analisi degli emendamenti e ad evitare che essi possano essere frutto di iniziative esclusive dell'uno o dell'altro Ministero con il conforto della Presidenza. L'art 28 comma 1, let. a) n. 6 del DPCM 1 ottobre 2012, prevede che il DAGL compia l'istruttoria sugli emendamenti governativi e parlamentari relativi ai provvedimenti legislativi, mentre l'articolo 22 del medesimo decreto attribuisce al Ministero per i rapporti col Parlamento la competenza a presentare gli emendamenti in Parlamento. La direttiva del 26 febbraio 2009 aggiunge che gli emendamenti presentati dalle amministrazioni devono essere accompagnati dalle relazioni previste a corredo degli atti normativi e rinvia ad una successiva direttiva (non ancora adottata) la disciplina delle procedure relative all'autorizzazione ed alla presentazione alle Camere degli emendamenti governativi. In assenza di una procedura le amministrazioni interessate inviano gli emendamenti al DAGL ed al Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento ma, considerato che normalmente i termini per la presentazione degli emendamenti sono assai ridotti, sono adottate decisioni rapide¹⁸⁴ con conseguente pregiudizio dell'accuratezza dell'istruttoria e del coordinamento dei testi. Spesso il coordinamento è esercitato direttamente, in maniera informale, dal Dipartimento per i Rapporti Con I Parlamento¹⁸⁵. La prassi ci mostra che spesso non sono convocate riunioni del Consiglio dei Ministri nemmeno per l'approvazione di emendamenti sostitutivi o soppressivi di articoli o parti di disegni di iniziativa governativa.

Si osservi che il Ministro dei Rapporti col Parlamento, che come visto è *dominus* del coordinamento delle proposte di emendamento, esercita le sue funzioni sulla base di una delega; è quindi direttamente il Presidente del Consiglio che, attraverso il dialogo con il dipartimento, controlla e dirige l'attività emendativa dell'intero Governo¹⁸⁶. Il procedimento appena descritto contraddice i principali principi dell'istruttoria normativa ed il rispetto della collegialità della responsabilità Governativa lasciando ai Ministri proponenti ed alla Presidenza del Consiglio la primazia nell'elaborazione finale del testo, con il rischio che testi approvati collegialmente vengano modificati con intese

¹⁸³ C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo* (a cura di E. Catelani ed E. Rossi) Milano, 2003, p. 32.

¹⁸⁴ B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 4/1993 p.131.

¹⁸⁵ Il coordinamento delle proposte emendative alla legge di stabilità o a provvedimenti sostitutivi o anticipatori di essa è invece svolto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁸⁶ Tanto più è diretto il rapporto fiduciario tra Presidente del Consiglio e Ministro delegato, tanto più forte è l'influenza esercitata.

endogovernative più ristrette e che proposte di modifiche normative, respinte in Consiglio, siano reintrodotte sotto forma di emendamento¹⁸⁷.

2.3 Criticità dell'istruttoria

2.3.1 Il ruolo del DAGL in sede di controllo sul rispetto della qualità della normazione.

Nel procedimento appena descritto si coglie una continua tensione tra le posizioni assunte dal Ministero proponente e le esigenze di coordinamento portate avanti dalla Presidenza del Consiglio. Nella mediazione tra queste posizioni il DAGL esercita un importante ruolo che costituisce il presupposto della condivisione politica formalizzata con l'approvazione del Consiglio dei Ministri.

Il DAGL esercita tuttavia ulteriori competenze, esso è infatti garante della corretta applicazione delle norme che regolano l'istruttoria normativa e specificatamente esercita la verifica tecnica dei testi e delle relazioni a corredo di questi. L'articolo 7 Regolamento AIR prevede che le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, vietando al DAGL la diramazione dei testi incompleti. La direttiva sull'istruttoria degli atti normativi ha inoltre ampliato le responsabilità del DAGL vietando l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preliminare del Consiglio dei Ministri anche in caso di mancata allegazione della relazione illustrativa, della relazione tecnica e tecnico-normativa (ATN). Parimenti vietata è l'iscrizione all'ordine del giorno in caso di mancata acquisizione dei concerti, delle adesioni e delle intese, nonché degli eventuali pareri tecnico-giuridici¹⁸⁸ che si rendano necessari in relazione all'ambito dell'intervento normativo. In applicazione di queste disposizioni, diversamente dal quanto avviene in sede di coordinamento, il DAGL esercita una funzione amministrativa basata su parametri strettamente giuridici e che quindi non dovrebbe essere soggetta ad indirizzo politico. Nel ruolo di controllo della puntuale attuazione delle prescrizioni in tema di istruttoria, di qualità tecnica dell'articolato e completezza delle relazioni, il Dipartimento esercita quindi un ruolo di filtro che ha

¹⁸⁷ P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo: problemi e prospettive* in *www.Astrid.it*

¹⁸⁸ Ragioneria Generale dello Stato, Autorità, enti ed organismi interessati.

ricadute immediate sulla qualità del prodotto finale. La possibilità di negare la diramazione del testo¹⁸⁹ e la conseguente iscrizione all'ordine del giorno del Preconsiglio costituisce un potente strumento sanzionatorio che il DAGL può esercitare per disincentivare la frettolosa definizione di proposte non ancora tecnicamente mature per la discussione consiliare.

Si rileva tuttavia che il DAGL non è un soggetto terzo al procedimento ma è anzi direttamente impegnato nel procedimento normativo. Si ricorda infatti la funzione sostanzialmente di *staff* all'attività istituzionale del Presidente del Consiglio esercitata dal DAGL nel coordinamento dei testi, nel promuovere l'iniziativa ministeriale, e addirittura nella redazione dei testi approvati dal Governo con la formula del «salvo intese tecniche». Se da una parte risulta assolutamente coerente con l'impianto costituzionale il fatto che la gestione del coordinamento e della direzione dell'attività ministeriale sia svolta dalla Presidenza, è d'altra parte opportuno che essa non eserciti il controllo sul rispetto dei parametri formali e sulle regole di *better regulation*.

Il controllo sulle modalità di svolgimento delle attività istruttorie e sul risultato di queste dovrebbe, più razionalmente, essere esercitato da un organismo dotato di elevata competenza tecnica¹⁹⁰ e sufficiente autonomia dalla politica¹⁹¹ in modo da poter autorevolmente valutare le iniziative ministeriali che risultino tecnicamente insufficienti. Il Governo tedesco, come la maggior parte degli esecutivi europei, presenta una struttura simile a quella italiana nella quale l'attività normativa prende avvio dal Ministro competente per materia e si snoda, prima dell'approvazione collegiale, attraverso fasi di condivisione interna (con gli altri ministri) ed esterna (agenzie, stati federali, portatori di interesse). Nonostante la somiglianza con il modello italiano la Repubblica Federale Tedesca nel 2005, vincendo le resistenze tradizionali, ha istituito nell'ambito del Governo un organo di valutazione indipendente, detto *Normenkontrollrat*, composto da 10 membri che rappresentano in maniera paritaria le forze politiche ed aventi ciascuno specifica competenza in un settore della legislazione. Ad oggi il *Normenkontrollrat* esercita il suo mandato principalmente in merito alla riduzione degli oneri amministrativi e costituisce un importante filtro nel procedimento normativo federale in quanto gli schemi di atto normativo non possono essere discussi dal Gabinetto senza la previa valutazione di questo.

¹⁸⁹ Sostenuto da M.P.C. TRIPALDI, *Strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle Fonti 1999*, (a cura di U. De Siervo) Torino, 2000 e negato da C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo* (a cura di E. Catelani ed E. Rossi) Milano, 2003, p. 32.

¹⁹⁰ La mancata specializzazione del DAGL in materia di verifica tecnica dei testi e delle Analisi istruttorie è rilevata da M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/2012; M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"* in www.osservatorioair.it e A. NATALIANI, F. SARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 3/2009, p. 224.

¹⁹¹ OECD, *Oversight bodies for regulatory reform*, Parigi, 2007, 6.

E' prevedibile inoltre che, essendoci specifiche indicazioni internazionali in tal senso¹⁹², il *Normenkontrollrat* estenda le proprie competenze alla valutazione degli standard di qualità normativa e sullo svolgimento delle analisi *ex ante*.

In Italia, invece, il filtro costituito dal potere interdittivo del DAGL in materia di verifica dei testi e delle relazioni è fortemente depotenziato, oltre che dalla doppia posizione (di controllore e di ufficio sostanzialmente di *staff*), anche dalle disposizioni di legge che permettono all'organo politico di avocare la decisione in merito alla decidibilità della questione sulla base di valutazioni esclusivamente politiche. E' previsto infatti che il Presidente del Consiglio ammetta la presentazione «fuori sacco» di schemi di atto normativo di cui dichiara la «non differibilità della trattazione» (art 5, co. 3 regolamento interno del Consiglio dei ministri) e che l'esenzione *ad hoc* dell'obbligo di AIR, che normalmente è decisa dal DAGL sulla base di determinati parametri, possa essere deliberata dal Consiglio dei Ministri (art. 9, co. 2, del Regolamento AIR).

Si deduce da questo che, anche nel caso in cui il potere di scrutinio del DAGL fosse esercitato in maniera stretta e specifica, il filtro potrebbe essere facilmente superato dalla decisione del Presidente e dalla successiva approvazione del testo assunta in sede di Consiglio dei Ministri¹⁹³. Lo scarso effetto deterrente dei controlli operati nella fase endoprocedimentale determina quindi uno svuotamento dei poteri formalmente imputati al DAGL che tende per questo ad esercitare il proprio controllo solo laddove non siano individuate ragioni di opportunità politica e quindi a tutto discapito del rispetto delle norme procedurali. Esemplificando, si ricorda che la complessità ed ampiezza dell'intervento normativo è prevista tra le cause di esenzione dall'obbligo di AIR; tale previsione risulta piuttosto eccentrica rispetto ai principi che regolano l'istruttoria dal momento che le analisi di impatto sono necessarie proprio nei provvedimenti di maggiore complessità e di più ampio ambito materiale. A conferma di ciò il Consiglio di Stato¹⁹⁴ ha espresso parere contrario in merito all'esclusione dell'obbligo di AIR per la legge finanziaria, inizialmente prevista nel Regolamento AIR, proprio perché la complessità dell'intervento richiede che siano compiutamente svolte tutte le analisi previste dall'ordinamento. Si ritiene quindi che la prassi applicativa che ha visto puntualmente riconoscere in tutte le leggi finanziarie presentate fino ad oggi l'esclusione dell'AIR per la complessità dell'intervento debba

¹⁹² OECD, *Better regulation in Europe: Germany* in www.oecd.com, 2010, Recommendation 2.2.

¹⁹³ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/2012.

¹⁹⁴ Parere 1208 del 2006.

essere interpretata come la prova di una complessiva debolezza del ruolo di controllo del DAGL.

Le deviazioni dal procedimento denunciate, pur comportando una perdita in termini di legalità¹⁹⁵, sono spesso motivate in ragione della necessità di una risposta politica tempestiva alle istanze sociali. In mancanza di una Agenda politica definita e, di conseguenza, di una programmazione legislativa attendibile, la bussola che orienta l'agire dei governi è la ricerca della condivisione all'interno dell'esecutivo su temi dell'attualità politica. In questo contesto, colpevolmente emergenziale, la ricerca dell'intesa politica avviene su testi coordinati frettolosamente, spesso a discapito dell'approfondimento delle problematiche tecnico giuridiche sottese.

A tal proposito è interessante accennare alla modalità di definizione delle politiche pubbliche adottata nel Regno Unito che, proprio per la sua specialità, offre una prospettiva interessante. Pur vigendo una responsabilità collettiva dell'esecutivo, le principali proposte di legge (numericamente ridotte rispetto all'Italia) sono redatte successivamente all'approvazione del Gabinetto, che quindi ne delibera solo i contenuti. Prima dell'approvazione collegiale sono interessate una pluralità di strutture (comitati e sottocomitati) composti dai Ministeri interessati agli ambiti materiali coinvolti e coordinati dal un ufficio centrale, il *Cabinet office*, che regola il processo. In questa fase sono svolte approfondite analisi e consultazioni di modo che, una volta ricevuta l'approvazione collegiale, le politiche approvate possano essere redatte in forma di leggi dall' *Office of the Parliamentary Counsel*. Nell'ambito di questo storico ufficio del Governo, fondato nel 1869, sono impiegati gli esperti legali del Governo, i *draftman*, che sono incaricati di tradurre le linee politiche approvate in atti normativi chiari ed efficaci. E' evidente dunque in questo modello come il processo di politico (*policy making*) preceda e sia autonomo dalla redazione dell'atto normativo (*drafting*). Nelle varie fasi del procedimento sono coinvolte le diverse strutture dell'esecutivo che presentano ciascuna una proprio grado di vicinanza all'indirizzo politico, maggiore nella definizione delle linee politiche e minore nel momento della redazione del testo.

Alla luce di quanto brevemente descritto, si ritiene emerga chiaramente come nel procedimento endogovernativo italiano sia difficile distinguere tra le valutazioni di carattere politico e quelle eminentemente tecnico giuridico. Sembra che il controllo sull'attuazione degli strumenti di qualità della regolazione sia stato imputato in capo alla Presidenza del Consiglio rispondendo più alla finalità di accrescere la capacità di

¹⁹⁵ Sul bilanciamento tra "tempi della politica" e istruttoria normativa si veda P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo: problemi e prospettive* in [www. Astrid.it](http://www.Astrid.it).

enforcement del potere direttivo del Presidente del Consiglio che per l'effettiva capacità di questo a coordinare l'attività normativa. Il controllo sulla qualità tecnica dei sembra infatti esercitato spesso in maniera strumentale, al fine di ostacolare le proposte ministeriali non coerenti con il programma di Governo, invece che essere finalizzato al controllo sul corretto svolgimento del procedimento di formazione degli atti normativi¹⁹⁶.

2.3.2 Il ruolo del DAGL nella programmazione degli interventi normativi.

E' stato osservato fin qui che per il corretto svolgimento delle attività di istruttoria è necessaria una riserva di tempi di analisi che può essere garantita solo da una seria programmazione degli interventi normativi effetto di una preventiva definizione, nelle priorità e nei contenuti, dell'agenda normativa del Governo¹⁹⁷. Si è visto che, secondo le previsioni della direttiva 26 febbraio 2009 il DAGL ha il compito di predisporre trimestralmente la «Agenda dei provvedimenti normativi» sulla base delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni in merito agli schemi di atto normativo di «prossima definizione». Lo strumento descritto non ha però effetti prescrittivi sull'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri ma soltanto funzione descrittiva delle indicazioni ministeriali e, per questo motivo, non può dirsi uno strumento di programmazione dell'attività del Governo. L'agenda non comporta quindi nessun tipo di preclusione alla discussione di atti in essa non previsti e, per di più, spesso non è predisposta o di essa non viene data notizia.

¹⁹⁶ Si ritiene significativo che l'attuale capo del DAGL si esprima nei termini che seguono esplicitando il grado di commistione tra ragioni tecniche e di opportunità politica sottese alle decisioni del DAGL: «Si tratta, a ben vedere, di un potere (quello di controllo esercitato dal DAGL) che assume implicazioni sia tecniche sia politiche, nel senso che il Presidente valuterà, ai fini dell'assunzione della relativa decisione, non solo il grado di istruttoria tecnica del provvedimento (valutazione affidata perlopiù al DAGL), ma anche la coerenza dello stesso con l'indirizzo politico dell'Esecutivo, per come enunciato nel programma e interpretato dallo stesso Presidente». C. DEODATO, *Alcune considerazioni sui poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'attività normativa del Governo* in www.confrenticostituzionali.it.

¹⁹⁷ Significativo quanto riferito dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio F.Patroni Griffi audito il 18 dicembre 2013 dalla Commissione Parlamentare per la Semplificazione che riconduce alla mancanza di programmazione le principali carenze del procedimento endogovernativo: «[...] a gennaio dovremmo fare un pre-Consiglio esclusivamente dedicato all'agenda di Governo, perché, oggettivamente, con i provvedimenti che ci arrivano 48 ore prima del Consiglio dei ministri, noi non siamo in grado di fare quello che dovremmo fare. Occorre, quindi, un pre-Consiglio dedicato interamente all'agenda di Governo per i primi sei mesi dell'anno. Questo costringe le amministrazioni a pensare da subito e a esternare quello su cui stanno lavorando. La nostra idea è un pre-Consiglio che, come ogni pre-Consiglio, sia strumentale alla seduta del Consiglio dei Ministri, in modo che, a seguito del pre-Consiglio, si coinvolga il livello politico di responsabilità in Consiglio dei Ministri sull'agenda, evitando che i ministri portino provvedimenti, non dico in Consiglio dei Ministri, come peraltro si può fare ai sensi del regolamento, ma 48 o 72 ore prima del Consiglio dei ministri stesso. È chiaro, infatti, che in questi casi non solo non si fa un'AIR, come è ovvio, ma non si riesce nemmeno bene a comporre un testo, tant'è vero che, come dicevo l'altra volta, spesso questi Consigli dei ministri si concludono con un «salvo intese» perché occorre riflettere su alcuni aspetti del testo, naturalmente una volta raggiunto l'accordo e la decisione politica sui contenuti. A volte, infatti, esiste un problema di composizione del testo, per renderlo coerente al proprio interno e con altre norme esterne al sistema [...]»

Si rileva inoltre che la direttiva non precisa a che stato dell'*iter* debba essere fornita la comunicazione, e l'espressione di «prossima definizione» rafforza l'idea che il DAGL debba essere informato in una fase piuttosto avanzata dell'istruttoria. Un ulteriore obbligo informativo è posto dall'articolo 5 del Regolamento AIR che prescrive che sia comunicato al DAGL l'avvio dell'iniziativa istruttoria per l'acquisizione degli elementi finalizzati alla redazione della relazione AIR. Sarebbe tuttavia opportuno che le amministrazioni informassero periodicamente la presidenza dell'avanzamento dell'*iter*, dei tempi previsti e degli eventi che dovessero influire sulle tempistiche per la definizione dell'atto¹⁹⁸.

Nonostante le disposizioni normative citate, si ritiene che nella prassi non risulti chiaramente identificabile un programma normativo realmente condiviso all'interno del Governo né, per converso, che un indirizzo sia dato dalle forze di maggioranza in Parlamento tramite la mozione di fiducia. Com'è noto la mozione di fiducia è motivata solo *per relationem* con la formula di rito «udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei Ministri, le approva e passa all'ordine del giorno»¹⁹⁹. Si ritiene tuttavia che il Programma di Governo sia di fondamentale importanza in quanto costituisce la traduzione in termini programmatici dell'accordo²⁰⁰ sulla base del quale il Governo chiede la fiducia alle Camere e che dovrebbe diventare la bussola alla quale orientare l'indirizzo politico dello Stato e, più precisamente, l'attività normativa e di iniziativa legislativa del Governo. Risulta tuttavia che, a causa della precarietà degli accordi politici che ne costituiscono il fondamento, il ruolo effettivamente svolto dal programma sia assolutamente residuale. In questo contesto i programmi, risultano frequentemente inattuati, non specifici e senza indicazione di priorità. Fin tanto che gli atti normativi si limiteranno ad essere il frutto di accordi provvisori volti alla soddisfazione di esigenze politiche contingenti, di volta in volta identificate, non sembra immaginabile l'effettiva applicazione delle disposizioni in materia di qualità della normazione che richiedono procedimenti istruttori trasparenti e partecipati nonché sufficiente integrazione tra adempimenti di natura tecnica e decisione politica. In questo quadro l'attuazione del

¹⁹⁸ In tal senso si veda il paragrafo 40 del *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (Regolamento delle procedure del Governo Federale) che prevede appunto, oltre alla comunicazione dell'avvio del procedimento, il continuo aggiornamento sull'avanzamento in base ai tempi inizialmente stimati e l'istantanea comunicazione degli eventi che dovessero ritardare o anticipare il perfezionamento dell'atto.

¹⁹⁹ Formula criticata da T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2010, p. 306 che sottolinea come le Camere non esprimano una condivisione esplicita del programma ma un più debole assenso nei confronti di questo che non può considerarsi soddisfacente dell'esplicito obbligo di motivazione della mozione di fiducia previsto dall'articolo 94, comma 2, Cost.

²⁰⁰ Si ritiene che si possa parlare di «accordo» anche nel caso di Governi monocolore. Verso l'interno, si rileva che la struttura di partiti organizzati democraticamente comporti in ogni caso la mediazione politica tra diverse visioni politiche, in riferimento ai rapporti esterni invece, rappresenta l'assunzione di una posizione esplicita sui temi cari agli schieramenti parlamentari di cui richiede l'appoggio.

programma di Governo tramite decreti-legge, di cui si è data contezza, conferma invece l'adesione ad una logica emergenziale che, in ragione della tempestività dell'intervento, accetta di sacrificare la trasparenza del procedimento e l'approfondimento dell'istruttoria²⁰¹.

2.3.3 Trasparenza del procedimento e partecipazione.

Alle difficoltà evidenziate nel controllo sulla completezza formale dei testi, si aggiunge il problema della totale assenza di trasparenza nelle procedure di coordinamento endogovernativo. Le informazioni in merito alla fase precedente alla pubblicazione dei testi riguardano unicamente quanto pubblicato nei comunicati stampa della Presidenza del Consiglio. I funzionari del DAGL, che curano le fasi di coordinamento, sono tenuti a non divulgare i contenuti delle riunioni, non sono conosciuti i testi discussi in sede di Preconsiglio né i testi approvati «salvo intese» dal Consiglio dei Ministri. Addirittura le relazioni allegate agli atti normativi sono disponibili solo tramite la pubblicazione delle Camere che le allegano agli atti di iniziativa legislativa o agli atti sottoposti a parere delle Commissioni cui si riferiscono. Tale grado di riservatezza risulta del tutto incomprensibile specialmente se si pensa al fatto che la consultazione dei portatori di interesse è obbligatoria fin dalle primissime fasi dell'istruttoria in sede ministeriale. E' evidente che nessuna consultazione volta ad acquisire elementi tecnici ed informativi può essere svolta senza la pubblicazione almeno delle linee guida d'intervento o di un testo base utile a definire il tema dell'atto normativo in esame. Si sottolinea inoltre che la riservatezza dei contenuti determina anche l'incertezza in merito ai tempi di esame ed impedisce che i consultati organizzino opportunamente i propri argomenti ai fini della loro partecipazione all'istruttoria normativa fin qui descritta.

²⁰¹ Evidente che la necessità del provvedere risieda spesso nel mero "effetto annuncio" dal momento che i decreti-legge necessitano spesso di ampi interventi di attuazione tramite norme secondarie (spesso ritardate a lungo o mai adottate). Il requisito costituzionale dei casi straordinari di necessità ed urgenza dovrebbe presupporre che i decreti legge contengano norme di immediata applicazione (si veda anche l'art. 15, comma 3, della l. 400/1988) e quindi non "ad efficacia differita", come invece quelle che autorizzano l'adozione di fonti secondarie. In questo senso Corte cost. 220/2013 «La norma citata, [art. 15, comma 3, l. 400/1988, n.d.a.] pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa». In merito alla sentenza G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in www.forumcostituzionale.it. Cfr. anche A. CELOTTO, *Decreto-legge ed attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, pp. 86-87

La trasparenza del procedimento è centrale anche al fine di intendere correttamente il ruolo intercorrente tra la formulazione delle istanze sociali e le risposte che il decisore è chiamato a dare. L'idea di una rappresentanza politica influenzata dal solo interesse generale, ed avulsa da interessi particolari, di cui è espressione il divieto di mandato imperativo fissato dall'articolo 67 Cost²⁰² per i parlamentari, mal si coniuga con la realtà governativa. In particolare a livello ministeriale si riscontra uno stretto collegamento con le aree materiali di competenza che, come si è detto, giustifica lo svolgimento "decentrato" dell'istruttoria normativa ma determina anche un continuo confronto con i portatori degli interessi particolari coinvolti nelle attività ministeriali²⁰³. Si riscontra in questi frangenti il rischio concreto che, nell'oscurità delle relazioni tra portatori di interesse e decisori, i primi possano efficacemente influenzare le scelte che sono alla base della produzione normativa. In questo senso si ritiene che maggiore è la trasparenza del procedimento e dei contatti tra politica ed interessi organizzati, tanto più questi possono essere tesi all'emersione di questioni rilevanti nella decisione piuttosto che al perseguimento di fini particolaristici e non dichiarati. La Corte costituzionale nella sentenza 379 del 2004, a proposito delle norme statutarie che prevedono obblighi di consultazione, ha rilevato che «il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da una disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile». Non si ravvisa in questi istituti il rischio di «espropriare dei loro poteri gli organi legislativi» e anzi le forme di partecipazione diretta alle decisioni, oltre che far parte del *law making* di «alcune delle maggiori democrazie contemporanee», contribuiscono «a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»²⁰⁴. Risulta quindi dal citato passaggio della sentenza che nell'ambito della previsione delle forme di partecipazione, sia essenziale in particolare la trasparenza dei criteri di selezione degli interessati e la pubblicità delle istanze manifestate in queste sedi²⁰⁵.

²⁰² N. LUPO *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

²⁰³ P. TRUPIA, *Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse* in *Rassegna parlamentare*, 3-4/1987, pp. 207 ss.

²⁰⁴ Cfr Punto 5 e 6 del Considerato in diritto Sent. C. cost. 379 del 2004. Diverso invece il concetto di concertazione che la Corte Cost. nella sentenza 334 del 2003 ha definito come «strumento per l'esercizio in forma collaborativa del potere». A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione* in *"Buone regole e democrazia"*, (a cura di M. Raveraira), Soveria Mannelli, 2007, p. 149 ss, rileva come anche gli strumenti partecipativi funzionali all'AIR rappresentino *lato sensu* forme di collaborazione all'esercizio del potere, secondo l'espressione usata dalla Corte; tuttavia si può dire che si tratti di una collaborazione di natura essenzialmente "tecnica", finalizzata all'acquisizione di elementi valutativi e non al consenso politico.

²⁰⁵ N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?* in www.amministrazioneincammino.luiss.it

L'obbligo di consultazione previsto dalle procedure AIR determina quindi l'esigenza di regolare un procedimento inclusivo del quale le amministrazioni procedenti devono farsi carico nel rispetto di regole di diritto. Precisamente, l'articolo 14, comma 5, della legge 246 del 2005 stabilisce che siano definiti con decreti del Presidente del Consiglio, oltre che i criteri e le procedure AIR, anche le fasi di consultazione. Il citato DPCM 170 del 2008, adottato in attuazione di questa disposizione, si limita a prevedere lo svolgimento delle consultazioni senza tuttavia dettarne alcuna disciplina. Si rileva che tale disciplina non è ancora stata adottata nonostante siano passati 9 anni dalla previsione legislativa e 6 dall'articolo 5, comma 4, del Regolamento AIR che prevede che con successivo DPCM avrebbero dovuto essere definiti i criteri generali e le procedure della fase della consultazione.

Allo stato attuale quindi le consultazioni non hanno alcun tipo di regolazione e le amministrazioni sono libere di svolgerle con soggetti e nelle forme che ritengono più opportune. Dovrebbe risultare evidente da quanto premesso che questo tipo di partecipazione è tesa all'emersione di rapporti che già esistono tra portatori di interessi e ministeri e che oggi vengono sviluppati in maniera riservata ed informale. In questo scenario la disciplina delle consultazioni deve servire a dare trasparenza a queste relazioni e ad evitare che le amministrazioni possano arbitrariamente selezionare i soggetti da consultare e di conseguenza predefinire gli interessi da prendere in considerazione. Non sembrano coerenti con l'istituto invece le forme di consultazione che non sono resocontate e che hanno oggetto generico o addirittura indefinito. Non sono consultazioni in senso tecnico quelle svolte invitando i cittadini ad esprimere pareri su determinate *policies* oggetto di riforma; queste ultime sembrano infatti orientate più alla ricerca del consenso mediatico e della condivisione politica dell'intervento normativo che all'acquisizione di specifici elementi informativi²⁰⁶. Parimenti non sono da considerare consultazioni le relazioni tese a negoziare il contenuto degli atti; tali forme di coinvolgimento rientrano nel concetto di concertazione (o negoziazione) in quanto volte alla ricerca dell'approvazione

²⁰⁶ Non è escluso in ipotesi che possa essere adottato il metodo della consultazione pubblica; esso infatti pur risultando comunque dispendioso e dispersivo può essere ritenuto utile a specifici scopi. La platea dei consultati dovrebbe infatti essere selezionata in base al tipo di informazioni attese, andando assottigliandosi man mano che il tipo di dati da acquisire sia di tipo maggiormente specialistico. A titolo esemplificativo, si ritiene demagogica la previsione, contenuta nella legge di conversione del d.l. 133 del 2014 (cosiddetto sblocca Italia) che all'articolo 8 comma 1bis prevede «La proposta di regolamentazione e' sottoposta ad una fase di consultazione pubblica per la durata di trenta giorni. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è tenuto a pubblicare entro trenta giorni eventuali controdeduzioni alle osservazioni pervenute». La disposizione fa infatti riferimento ad un regolamento di riordino e di semplificazione della materia del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo che chiaramente avrebbe consigliato una attenta selezione degli *stakeholders* e degli esperti in materia piuttosto che una consultazione pubblica.

dei portatori di interesse invece che alla corretta identificazione dei presupposti di fatto della decisione²⁰⁷.

In positivo la finalità della consultazione è che tutti gli interessi coinvolti abbiano pari dignità potendo in condizione di parità addurre elementi valutativi che il decisore politico deve prendere in considerazione; spetta poi alla responsabilità del decisore la definizione dell'equilibrio di interessi da attuare²⁰⁸. Si ritiene che le considerazioni svolte siano confermate dai *Consultation principles* pubblicati dal *Cabinet office* inglese il 17 luglio 2012. Si tratta di linee guida dirette ai *policy makers* che forniscono indicazioni sui tempi, le modalità e gli interlocutori delle consultazioni. Il testo precisa che la consultazione deve avere lo scopo di aumentare il livello di trasparenza dell'*iter* decisionale, raccogliere punti di vista e preferenze, prevedere effetti non considerati ed avere contezza delle modalità di attuazione. Per quanto riguarda le tempistiche è indicato che le consultazioni sono utili fin dallo stato embrionale, quando è ancora in considerazione l'ipotesi dell'intervento normativo, ma possono essere ripetute anche in stadi più avanzati per definire elementi ulteriori. E' inoltre determinante predefinire cornici temporali per l'acquisizione dei commenti adeguate alla portata dell'intervento normativo e che possono variare da un minimo di 2 fino ad eccedere le 12 settimane, nel caso di politiche nuove e discusse. L'amministrazione deve inoltre fornire le informazioni di cui dispone e renderle comprensibili in modo che il confronto possa essere basato su elementi fattuali conosciuti. Si rileva quindi che anche in Italia la scelta dei soggetti coinvolti nonché delle modalità da adottare dovrebbe essere effettuata nell'ambito dei singoli Ministeri ma che risulta comunque necessaria una cornice comune che secondo la legge dovrebbe essere fissata dal decreto del presidente del Consiglio dei Ministri. Nelle more dell'adozione del DPCM attuativo della legge 246 del 2005 il Ministro delle Politiche Agricole, Forestali ed Alimentari ha adottato il DM 10171 del 26 novembre 2009 recante la prima regolamentazione delle consultazioni a livello ministeriale. Il decreto istituisce un registro pubblico di «portatori di interessi particolari» ai quali è garantita l'iscrizione tramite una procedura *on-line* nel corso della quale viene indicato il tipo di settori di interesse. Il decreto disciplina inoltre le fasi della consultazione prescrivendo la pubblicazione su apposita sezione del sito del Ministero degli schemi di atti normativi sottoposti ad AIR, la

²⁰⁷ A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione* in "Buone" regole e democrazia (a cura di M. Raveraira), Soveria Mannelli, 2007, p. 149ss, distingue le consultazioni dalla comunicazione istituzionale e dalla concertazione.

²⁰⁸ P.L. PETRILLO, *Lobbies della democrazia e democrazia delle lobbies*, relazione tenuta in occasione del convegno organizzato a Roma il 17 febbraio 2011 sul tema "L'attività di lobbying tra trasparenza e partecipazione" dall'Università Tor Vergata di Roma, dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri

data di apertura della consultazione ed i tempi per trasmettere le valutazioni. Ai soggetti iscritti nel registro sono quindi attribuiti dei diritti procedurali. Da ultimo, il decreto ribadisce che l'AIR dà conto dei risultati della consultazione, delle modalità di svolgimento e dei soggetti che vi hanno partecipato. Si ritiene che il Decreto Ministeriale citato, rimasto esperienza isolata, rappresenti un interessante primo tentativo di dare concretezza alle previsioni in tema di consultazioni e, anche se nel limitato ambito del Ministero che lo ha adottato, una importante prima apertura del procedimento normativo endogovernativo.

3. INDICATORI DELL'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA.

Al fine di comprendere lo stato di applicazione della normativa sull'istruttoria normativa degli atti normativi del Governo si ritiene utile ricorrere ad alcune analisi quantitative che mettono in luce i principali punti di criticità del procedimento e dell'organizzazione della funzione di regolazione esercitata dal Governo e descritta nel capitolo 2. *In primis* sarà messa in luce l'inefficienza del controllo esercitato dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio in merito all'applicazione della normativa AIR ed ATN ed alla qualità formale degli atti adottati dal Consiglio dei ministri. Inoltre saranno analizzati alcuni evidenti sintomi di mancata programmazione normativa e di scarsa trasparenza del procedimento istruttorio.

3.1 Controllo.

3.1.1 Verificazione delle relazioni a corredo degli atti normativi.

Il DAGL esercita un controllo sotto il profilo della verifica tecnica dei testi e delle relazioni a corredo di questi, e, più in generale, è garante della corretta applicazione delle norme che regolano l'attività prettamente tecnica di *drafting*. Tra queste, si ritiene utile riportare alcuni dati quantitativi relativi alla XVI legislatura che evidenziano il numero di leggi di iniziativa Governativa corredate da AIR ed ATN.

Le leggi approvate nel corso della legislatura sulla base di atti di iniziativa Governativa, comprese le leggi derivanti da disegni di legge aventi iniziative di diversa tipologia approvati in testo unificato (nel numero di 8), ammontano a 304. Per quanto riguarda il controllo sull'attuazione dell'obbligo di Analisi di Impatto della Regolazione si riporta che, al netto delle 137 leggi di ratifica degli atti internazionali, per lo più escluse dall'obbligo di AIR in quanto non comportanti spese o istituzione di uffici, residuano 167 leggi, delle quali solo 27 sono corredate da AIR. Delle restanti leggi, in 3 casi è stata rilevata l'esclusione perché atti normativi incidenti in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato, in 13 casi è stata data indicazione del provvedimento *ad hoc* del DAGL che, ai sensi dell'articolo 9 del DPCM 170 del 2008, può essere disposto nei casi di particolare necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza

dell'intervento normativo. Nella Tabella 1 sono riepilogati i dati quantitativi sull'effettuazione di AIR per tipologia di legge:

Tabella 1. Realizzazione AIR per leggi approvate nella XVI legislatura.

Tipologia di Legge	Escluse	Esentate	AIR non effettuata	AIR effettuata	Totale leggi per tipologia	Percentuale di realizzazione
di Bilancio	0	0	20	0	20	0%
di Conversione	1	9	83	13	106	15%
altre Leggi	2	4	21	14	41	34%
Totale	3	13	124	27	167	16%

Per quanto riguarda lo svolgimento delle Analisi Tecnico Normativo, prendendo in esame il medesimo campione di 167 leggi di origine governativa emergono i dati riportati di seguito (Tab. 2).

Tabella 2. Realizzazione ATN per leggi approvate nella XVI legislatura.

Tipologia di Legge	ATN	Senza ATN	Tot. leggi	% ATN
di Bilancio	0	20	20	0%
di Conversione	34	72	106	47%
altre Leggi	13	28	41	46%
Totale	47	120	167	39%

Si rileva che nel corso della XVI legislatura il tasso di realizzazione medio della ATN e dell'AIR, rispettivamente pari al 39% ed al 16%, è influenzato fortemente dalla mancata realizzazione di queste nella totalità delle leggi collegate alla manovra di bilancio in merito alle quali non sono riportati nemmeno i provvedimenti di esclusione dell'AIR.

3.1.2 Verificazione tecnica dei testi degli atti normativi.

Al fine di valutare il profilo tecnico formale degli atti di iniziativa legislativa del Governo si ritiene utile ricorrere all'analisi aggregata dei pareri resi dal Comitato per la Legislazione con riferimento agli schemi di atti normativi del Governo (disegni di legge e schemi di decreto legislativo) che rilevano puntualmente la violazione delle indicazioni della «Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» del 20 aprile 2001 adottata in testo congiunto da Presidente del Consiglio e Presidenti di Camera e Senato. In particolare il Comitato per la legislazione, fin dall'inizio della

legislatura, segnala la realizzazione di modifiche non testuali determinate dalla mancata adozione della tecnica della novellazione che invece risulta indicata dal paragrafo 3, lettera a, della citata Circolare, e definita come tecnica preferibile alle modifiche implicite o indirette. Particolare attenzione è prestata alle norme di interpretazione autentica non esplicitate in quanto, ai sensi del paragrafo 3, lettera l, queste devono essere evidenziate utilizzando una particolare formula adottata al fine di chiarire se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo. I pareri dedicano attenzione inoltre ai richiami alla legislazione vigente effettuati in forma generica (o errata) in quanto la Circolare dedica a questo aspetto il paragrafo 12, fornendo indicazioni di dettaglio circa la corretta formulazione dei richiami normativi. In ossequio al disposto del paragrafo 3, lettera e, della Circolare infine vengono rilevati i casi di incidenza su fonti secondarie che, apportando modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, determinano un diverso grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi all’interno dello stesso atto.

Si ricorda che il Comitato per la Legislazione esprime il proprio parere prima che la commissione competente voti gli emendamenti e che quindi i pareri resi sugli atti di iniziativa presentati in prima lettura alla Camera sono espressi direttamente sul testo presentato dal Governo, salvo l’adozione di un testo unificato. Al fine di svolgere analisi tese a valutare l’attività istruttoria e di *drafting* endogovernativo è necessario quindi individuare tra i 158 disegni di legge del Governo sottoposti a parere nel corso della XVI legislatura quelli analizzati in prima lettura che non siano testi unificati. Tra questi contiamo 48 delle 106 leggi di conversione di decreti legge e 6 delle 23 leggi contenenti deleghe legislative al Governo in riferimento alle quali si riepilogano di seguito le tipologie di vizi formali rilevati dal Comitato per la Legislazione in relazione all’eventuale svolgimento dell’ATN (Tab. 3).

Si osserva infatti come i rilievi mossi dal Comitato per la Legislazione sulla base della citata Circolare siano oggetto di puntuali verifiche prescritte dal modello di Analisi Tecnico Normativa in uso dal 2008 che in riferimento alla correttezza dei rinvii normativi prescrive la «Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi» (Parte III punto 2); in riferimento alle modifiche testuali prescrive il «ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti» nonché l’individuazione degli effetti abrogativi impliciti [...] e la loro traduzione in norme abrogative espresse (Parte III punti 3 e 4); in riferimento al corretto uso delle formule di

interpretazione autentica impone la «individuazione di disposizioni aventi effetto retroattivo o di revivescenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatoria rispetto alla normativa vigente»; per quanto riguarda l'incidenza su fonti secondarie prevede specificamente la «verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione» nonché la «analisi del quadro normativo nazionale» e della «incidenza delle norme proposte sulle leggi ed i regolamenti vigenti» che di fatto obbligano all'identificazione degli atti (e delle disposizioni) eventualmente incisi dalle disposizioni adottande.

Tabella 3. Tipologie di vizi rilevati dal Comitato per la Legislazione in relazione all'eventuale svolgimento dell'ATN.

Atto N	Tipologia	Legge	Interpretazioni autentiche	Richiami generici o errati	incidenza su fonti secondarie	modifiche non testuali	Effettuazione ATN	Numero riscontri negativi
C.1145	Conversione	Legge 14 luglio 2008, n. 123	SI	SI	NO	NO	NO	2
C.1185	Conversione	Legge 24 luglio 2008, n. 126	NO	NO	NO	SI	NO	1
C.1212	Conversione	Legge 24 luglio 2008, n. 127	NO	NO	NO	NO	SI	0
C.1386	Conversione	Legge 6 agosto 2008, n. 133	NO	SI	SI	NO	NO	2
C.1634	Conversione	Legge 30 ottobre 2008, n. 169	NO	SI	SI	NO	NO	2
C.1707	Conversione	Legge 19 novembre 2008, n. 184	NO	NO	NO	NO	NO	0
C.1762	Conversione	Legge 4 dicembre 2008, n. 190	NO	SI	NO	NO	NO	1
C.1813	Conversione	Legge 18 dicembre 2008, n. 199	NO	NO	NO	NO	SI	0
C.1875	Conversione	Legge 30 dicembre 2008, n. 210	SI	SI	NO	NO	NO	2
C.1972	Conversione	Legge 28 gennaio 2009, n. 2	NO	SI	SI	NO	NO	2
C.2044	Conversione	Legge 18 febbraio 2009, n. 9	NO	NO	NO	NO	NO	0
C.2047	Conversione	Legge 24 febbraio 2009, n. 12	NO	NO	NO	NO	NO	0
C.2187	Conversione	Legge 9 aprile 2009, n. 33	SI	SI	NO	SI	NO	3
C.2232	Conversione	Legge 23 aprile 2009, n. 38	NO	NO	NO	NO	SI	0
C.1441-BIS	delega	Legge 18 giugno 2009, n. 69	SI	NO	NO	SI	NO	2
C.2511	Conversione	Legge 22 luglio 2009, n. 100	SI	SI	SI	SI	NO	4
C.1441-TER	delega	Legge 23 luglio 2009, n. 99	SI	SI	NO	SI	NO	3
C.2561	Conversione	Legge 3 agosto 2009, n. 102	SI	SI	SI	SI	NO	4
C.2724	Conversione	Legge 24 novembre 2009, n. 167	NO	NO	NO	NO	NO	0
C.2990	Conversione	Legge 21 dicembre 2009, n. 190	NO	NO	NO	SI	SI	1
C.3084	Conversione	Legge 22 febbraio 2010, n. 24	NO	SI	NO	NO	NO	1
C.3097	Conversione	Legge 5 marzo 2010, n. 30	SI	SI	NO	NO	SI	2
C.3146	Conversione	Legge 26 marzo 2010, n. 42	NO	NO	NO	NO	SI	0
C.3175	Conversione	Legge 31 marzo 2010, n. 50	NO	NO	NO	SI	NO	1
C.3350	Conversione	Legge 22 maggio 2010, n. 73	NO	NO	NO	NO	NO	0
C.2449	delega	Legge 4 giugno 2010, n. 96	NO	SI	NO	NO	SI	1
C.3443	Conversione	Legge 23 giugno 2010, n. 98	NO	NO	NO	NO	SI	0
C.3496	Conversione	Legge 19 luglio 2010, n. 111	NO	NO	NO	SI	NO	1
C.3610	Conversione	Legge 3 agosto 2010, n. 126	SI	SI	SI	SI	SI	4
C.3290	delega	Legge 13 agosto 2010, n. 136	NO	NO	NO	NO	SI	0
C.1441-qu.	delega	Legge 4 novembre 2010, n. 183	NO	SI	NO	SI	NO	2
C.3857	Conversione	Legge 17 dicembre 2010, n. 217	SI	SI	NO	SI	NO	3
C.3909	Conversione	Legge 24 gennaio 2011, n. 1	NO	SI	NO	SI	SI	2
C.3996	Conversione	Legge 22 febbraio 2011, n. 9	NO	SI	NO	NO	SI	1

C.4219	Conversione	Legge 23 maggio 2011, n. 73	NO	NO	NO	SI	NO	1
C.4220	Conversione	Legge 23 maggio 2011, n. 74	NO	NO	NO	SI	NO	1
C.4357	Conversione	Legge 12 luglio 2011, n. 106	SI	SI	SI	SI	SI	4
C.4449	Conversione	Legge 2 agosto 2011, n. 129	NO	SI	NO	NO	SI	1
C.3209-BIS	delega	Legge 3 ottobre 2011, n. 174	SI	SI	SI	SI	SI	4
C.4829	Conversione	Legge 22 dicembre 2011, n. 214	SI	SI	SI	SI	NO	4
C.4864	Conversione	Legge 24 febbraio 2012, n. 13	NO	SI	NO	SI	SI	2
C.4865	Conversione	Legge 24 febbraio 2012, n. 14	NO	SI	SI	SI	NO	3
C.4940	Conversione	Legge 4 aprile 2012, n. 35	SI	SI	SI	SI	NO	4
C.5052	Conversione	Legge 11 maggio 2012, n. 56	NO	NO	NO	NO	SI	0
C.5203	Conversione	Legge 12 luglio 2012, n. 100	NO	SI	NO	NO	SI	1
C.5194	Conversione	Legge 12 luglio 2012, n. 101	NO	NO	NO	NO	NO	0
C.5263	Conversione	Legge 1 agosto 2012, n. 122	NO	SI	SI	NO	NO	2
C.5323	Conversione	Legge 7 agosto 2012, n. 132	NO	NO	NO	SI	SI	1
C.5312	Conversione	Legge 7 agosto 2012, n. 134	SI	SI	SI	SI	NO	4
C.5423	Conversione	Legge 4 ottobre 2012, n. 171	NO	SI	NO	SI	SI	2
C.5440	Conversione	Legge 8 novembre 2012, n. 189	NO	SI	SI	SI	SI	3
C.5520	Conversione	Legge 7 dicembre 2012, n. 213	SI	SI	NO	SI	NO	3
C.5617	Conversione	Legge 24 dicembre 2012, n. 231	NO	NO	NO	NO	SI	0
C.5657	Conversione	Legge 31 dicembre 2012, n. 232	NO	SI	NO	NO	SI	1
Numero riscontri negativi:			16	32	14	26	23	0

Si evidenzia che gli aspetti rilevati più di frequente sono in merito all'effettuazione di rinvii generici o errati alla legislazione vigente riscontrati nel 59% dei casi (32 atti su 54) ed alla mancata novellazione dei testi modificati, 48% dei casi (26 atti su 54) seguiti da quelli riferiti a norme di interpretazioni autentiche non esplicitate (16 atti su 54) e legificazione di atti secondari (14 atti su 54). Solo per 14 disegni di legge (pari al 26% del totale) il Comitato non ha effettuato alcuno dei rilievi in esame mentre per 8 leggi (pari al 15% del totale) sono stati rilevati tutti gli elementi in esame.

Si segnala che, pur prescindendo dalla qualità e dall'approfondimento delle ATN svolte, la media di riscontri negativi per gli atti che allegano l'ATN risulta inferiore (pari a 1,3 per atto) a quella di riscontri negativi rilevata per gli atti per i quali l'ATN non è stata svolta (pari a 1,9 per atto); la media complessiva è invece di 1,6 rilievi per atto.

Ancora in riferimento alla qualità dell'attività di *drafting* degli atti di iniziativa del Governo si ritiene che qualche elemento di valutazione possa essere tratto dall'analisi dell'incidenza delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale aventi ad oggetto leggi e decreti legge adottati nel corso della XVI legislatura. La Corte costituzionale si pronuncia tuttavia su leggi già perfezionate e, normalmente, su testi di decreti-legge già modificati in sede di conversione, non è quindi possibile imputare l'interezza delle censure svolte all'attività di *drafting* Governativa se non andando puntualmente ad analizzare l'*iter* parlamentare di ogni singola disposizione dichiarata illegittima. Si rileva tuttavia che i poteri che il Governo esercita sull'organizzazione e lo svolgimento dell'attività Parlamentare, nonché il peso della maggioranza di cui esso dispone, rendono improbabile

che nei testi approvati siano inseriti contenuti normativi che non siano o di diretta provenienza Governativa o comunque da questo accettati.

La Tabella 4 elenca le leggi ed i decreti legge approvati nel corso della XVI legislatura che sono stati oggetto di sentenze di accoglimento pubblicate fino all'ottobre 2014; di questi indica gli atti di iniziativa governativa compresi quelli atti adottati sulla base di testi unificati o a seguito di abbinamenti con disegni di legge di altra iniziativa. E' riportato inoltre il numero e l'anno delle sentenze cui si fa riferimento e l'eventuale svolgimento dell'Analisi Tecnico Normativa. Si ritiene infatti che il corretto svolgimento dell'ATN debba indurre ad analizzare preventivamente il rischio di illegittimità, dal momento che questa prevede la «Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali», con «le competenze e funzioni delle regioni» e con i «principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma della Costituzione».

Tabella 4. Sentenze di accoglimento relative a leggi della XVI legislatura.

Tipologia	Iniziativa Governativa	Numero e anno sentenza	Data e Numero	ATN
Decreto Legge	SI	sent n. 281 del 2010	decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59	NO
altre leggi	SI	sent n. 262 del 2009	Legge 23 luglio 2008, n. 124	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 115 del 2011	decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 196 del 2010	decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 82 del 2013	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 27 del 2010	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 121 del 2010	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 176 del 2010	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 226 del 2010	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 249 del 2010	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 359 del 2010	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 200 del 2009	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 214 del 2009	decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 57 del 2013	decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 213 del 2013	decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 232 del 2013	decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 110 del 2012	decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 164 del 2011	decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 231 del 2011	decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11	SI
altre leggi	SI	sent n. 143 del 2013	Legge 15 luglio 2009, n. 94	NO
altre leggi	SI	sent n. 278 del 2010	Legge 23 luglio 2009, n. 99	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 172 del 2012	decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 133 del 2010	decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 156 del 2010	decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 215 del 2010	decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 207 del 2010	decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78	NO
Bilancio	SI	sent n. 326 del 2010	Legge 23 dicembre 2009, n. 191	NO
Bilancio	SI	sent n. 341 del 2010	Legge 23 dicembre 2009, n. 191	NO

Decreto Legge	SI	sent n. 109 del 2011	decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195	NO
altre leggi	NO	sent n. 23 del 2011	Legge 7 aprile 2010, n. 51	N/A
Decreto Legge	SI	sent n. 152 del 2012	decreto-legge 25 marzo 2010, n.40	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 79 del 2011	decreto-legge 25 marzo 2010, n.40	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 152 del 2011	decreto-legge 25 marzo 2010, n.40	NO
altre leggi	SI	sent n. 103 del 2013	Legge 4 giugno 2010, n. 96	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 179 del 2012	decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 205 del 2011	decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 232 del 2011	decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 293 del 2011	decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 330 del 2011	decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 165 del 2011	decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 160 del 2013	decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125	NO
altre leggi	SI	sent n. 83 del 2013	Legge 30 dicembre 2010, n. 240	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 191 del 2014	decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 22 del 2012	decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 78 del 2012	decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225	NO
ratifica	SI	sent n. 265 del 2010	Legge 24 marzo 2011, n. 38	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 116 del 2013	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 170 del 2013	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 69 del 2014	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 142 del 2014	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 193 del 2012	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 142 del 2012	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 147 del 2012	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 163 del 2012	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 187 del 2012	decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 176 del 2012	decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 198 del 2012	decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 199 del 2012	decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 200 del 2012	decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 241 del 2012	decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 287 del 2012	decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138	NO
Bilancio	SI	sent n. 144 del 2014	Legge 12 novembre 2011, n. 183	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 220 del 2013	decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 293 del 2012	decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 297 del 2012	decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 63 del 2013	decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 39 del 2013	decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 62 del 2013	decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 97 del 2013	decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 275 del 2013	decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 245 del 2011	decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 331 del 2011	decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 223 del 2012	decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 229 del 2013	decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 230 del 2013	decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 236 del 2013	decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 254 del 2013	decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 263 del 2013	decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 44 del 2014	decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 79 del 2014	decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95	NO
Decreto Legge	SI	sent n. 186 del 2013	decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 301 del 2013	decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158	SI
Decreto Legge	SI	sent n. 39 del 2014	decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174	NO
altre leggi	NO	sent n. 88 del 2014	Legge 24 dicembre 2012, n. 243	N/A
ratifica	SI	sent n. 238 del 2014	Legge 14 gennaio 2013, n. 5	SI

Dai dati riportati emerge che le 85 sentenze di accoglimento prese in considerazione hanno avuto ad oggetto 34 atti normativi di cui 23 decreti legge convertiti, che costituiscono un numero cospicuo del totale (23 su 106, pari ad oltre il 21% del totale), 9 leggi di iniziativa governativa e solo 2 sono leggi di iniziativa parlamentare. Le 11 leggi ordinarie citate sono leggi di ratifica (nel numero di 2), di bilancio (nel numero di 2) e altre leggi ordinarie (nel numero di 7). Si rileva un forte concentrazione di accoglimenti aventi ad oggetto decreti legge, con una media di 3 sentenze per decreto (con punte a 9 sentenze per il d.l. 112 del 2008 e il 98 del 2011), mentre per i restanti 11 atti normativi si segnala la più ragionevole media di una sentenza per legge con la sola eccezione della legge 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) che è stata oggetto di due sentenze di accoglimento.

Anche sotto il profilo in della compatibilità con l'ordinamento costituzionale emerge una correlazione tra lo svolgimento delle Analisi Tecnico Normative e la resistenza dell'atto alle censure di carattere tecnico – giuridico. Si rileva infatti che gli atti di iniziativa delle leggi oggetto di sentenza di accoglimento della Corte Costituzionale sono caratterizzati da una percentuale di realizzazione delle ATN inferiore rispetto a quella media rilevata nella XVI legislatura. Nella Tabella 5 sono riepilogate le percentuali di realizzazione dell'ATN in merito agli atti in esame tenendo conto che essa risulta allegata per solo 3 dei 23 decreti legge, per nessuna delle 2 leggi collegate alla manovra di bilancio per ad 1 delle 5 altre leggi di iniziativa governativa.

Tabella 5. Percentuali di realizzazione ATN per leggi oggetto di sentenze di accoglimento e per tutte le leggi della XVI legislatura.

Tipologia di Legge	% ATN Leggi XVI	% ATN Sentenze di accoglimento
di Bilancio	0%	0%
di Conversione	47%	13%
altre Leggi	46%	20%
Totale	39%	13%

3.2 Programmazione

In riferimento a quanto descritto nel capitolo 2 in merito al ruolo esercitato dalla Presidenza del Consiglio nella programmazione dell'attività normativa si intende fornire alcuni dati quantitativi che, seppure solo indirettamente, denunciano la mancanza di effettività della «Agenda dei provvedimenti normativi» redatta dal DAGL sulla base delle indicazioni fornite trimestralmente dalle Amministrazioni.

3.2.1 Stratificazione normativa ed intreccio tra fonti.

Anche a questi fini si è trovato utile partire dall'analisi aggregata dei pareri resi dal Comitato per la Legislazione; quest'ultimo infatti oltre fondare le proprie decisioni sui parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione esercita un prezioso monitoraggio di alcuni aspetti della produzione normativa che appaiono riconducibili alla mancanza di programmazione e ad una scarsa attenzione alle esigenze di semplificazione. A tal proposito, particolarmente significativi appaiono i rilevati in merito alla modifica di norme adottate di recente, che dimostrano come la mancata programmazione e la non compiuta valutazione degli obiettivi politici e degli aspetti tecnici sottesi all'intervento comporti l'esigenza di un continuo rimaneggiamento delle disposizioni. Parimenti, risulta connessa ad una attività normativa alluvionale e non debitamente istruita e programmata, l'intreccio di fonti normative che avviene, ad esempio, laddove decreti-legge intervengono su altri decreti-legge in corso di conversione oppure su ambiti oggetto di delega o delegificazione. Adottando il medesimo campione utilizzato per le analisi in merito alla qualità tecnico-redazionale dei testi, individuato selezionando i disegni di legge del Governo sottoposti a parere del Comitato per la legislazione nel corso della XVI legislatura esaminati in prima lettura nel testo presentato dall'esecutivo, sono stati elaborati i dati riportati nella Tabella 6 che mostra, oltre alla notazione delle modifiche recenti e dell'intreccio con le deleghe aperte, anche l'eventuale svolgimento dell'ATN. Si osserva infatti che al fine della corretta programmazione degli interventi, che permette il corretto svolgimento delle attività di analisi prescritte, l'ATN comprende, ai sensi della Parte I del modello, la «analisi del quadro normativo nazionale», la «verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del parlamento e relativo stato dell'*iter*» e, ai sensi della Parte III del modello di ATN, la «Verifica di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo».

Tabella 6. Stratificazione normativa, intreccio con deleghe aperte ed effettuazione ATN per disegni di legge sottoposti al parere del Comitato per la legislazione (XVI legislatura).

Atto N	tipo camera	Data e Numero	Stratificazione normativa	intreccio con deleghe aperte	Effettuazione ATN	Numero riscontri negativi
C.1145	Conversione	Legge 14 luglio 2008, n. 123	NO	NO	NO	0
C.1185	Conversione	Legge 24 luglio 2008, n. 126	NO	NO	NO	0
C.1212	Conversione	Legge 24 luglio 2008, n. 127	NO	NO	SI	0
C.1386	Conversione	Legge 6 agosto 2008, n. 133	NO	SI	NO	1
C.1634	Conversione	Legge 30 ottobre 2008, n. 169	SI	NO	NO	1
C.1707	Conversione	Legge 19 novembre 2008, n. 184	NO	NO	NO	0
C.1762	Conversione	Legge 4 dicembre 2008, n. 190	NO	SI	NO	1
C.1813	Conversione	Legge 18 dicembre 2008, n. 199	NO	NO	SI	0
C.1875	Conversione	Legge 30 dicembre 2008, n. 210	SI	NO	NO	1
C.1972	Conversione	Legge 28 gennaio 2009, n. 2	SI	NO	NO	1
C.2044	Conversione	Legge 18 febbraio 2009, n. 9	SI	SI	NO	2
C.2047	Conversione	Legge 24 febbraio 2009, n. 12	NO	NO	NO	0
C.2187	Conversione	Legge 9 aprile 2009, n. 33	SI	NO	NO	1
C.2232	Conversione	Legge 23 aprile 2009, n. 38	NO	NO	SI	0
C.1441-B.	delega	Legge 18 giugno 2009, n. 69	NO	NO	NO	0
C.2511	Conversione	Legge 22 luglio 2009, n. 100	SI	NO	NO	1
C.1441-T.	delega	Legge 23 luglio 2009, n. 99	SI	NO	NO	1
C.2561	Conversione	Legge 3 agosto 2009, n. 102	SI	NO	NO	1
C.2724	Conversione	Legge 24 novembre 2009, n. 167	NO	NO	NO	0
C.2990	Conversione	Legge 21 dicembre 2009, n. 190	SI	NO	SI	1
C.3084	Conversione	Legge 22 febbraio 2010, n. 24	NO	NO	NO	0
C.3097	Conversione	Legge 5 marzo 2010, n. 30	SI	NO	SI	1
C.3146	Conversione	Legge 26 marzo 2010, n. 42	SI	NO	SI	1
C.3175	Conversione	Legge 31 marzo 2010, n. 50	NO	NO	NO	0
C.3350	Conversione	Legge 22 maggio 2010, n. 73	NO	NO	NO	0
C.2449	delega	Legge 4 giugno 2010, n. 96	NO	NO	SI	0
C.3443	Conversione	Legge 23 giugno 2010, n. 98	SI	NO	SI	1
C.3496	Conversione	Legge 19 luglio 2010, n. 111	SI	NO	NO	1
C.3610	Conversione	Legge 3 agosto 2010, n. 126	SI	NO	SI	1
C.3290	delega	Legge 13 agosto 2010, n. 136	NO	NO	SI	0
C.1441-Q.	delega	Legge 4 novembre 2010, n. 183	NO	SI	NO	1
C.3857	Conversione	Legge 17 dicembre 2010, n. 217	SI	NO	NO	1
C.3909	Conversione	Legge 24 gennaio 2011, n. 1	NO	NO	SI	0
C.3996	Conversione	Legge 22 febbraio 2011, n. 9	NO	NO	SI	0
C.4219	Conversione	Legge 23 maggio 2011, n. 73	NO	NO	NO	0
C.4220	Conversione	Legge 23 maggio 2011, n. 74	NO	NO	NO	0
C.4357	Conversione	Legge 12 luglio 2011, n. 106	NO	NO	SI	0
C.4449	Conversione	Legge 2 agosto 2011, n. 129	NO	NO	SI	0
C.3209-B.	delega	Legge 3 ottobre 2011, n. 174	SI	NO	SI	1
C.4829	Conversione	Legge 22 dicembre 2011, n. 214	SI	NO	NO	1
C.4864	Conversione	Legge 24 febbraio 2012, n. 13	NO	NO	SI	0
C.4865	Conversione	Legge 24 febbraio 2012, n. 14	NO	SI	NO	1
C.4940	Conversione	Legge 4 aprile 2012, n. 35	SI	NO	NO	1
C.5052	Conversione	Legge 11 maggio 2012, n. 56	NO	NO	SI	0
C.5203	Conversione	Legge 12 luglio 2012, n. 100	NO	NO	SI	0
C.5194	Conversione	Legge 12 luglio 2012, n. 101	NO	NO	NO	0

C.5263	Conversione	Legge 1 agosto 2012, n. 122	SI	NO	NO	1
C.5323	Conversione	Legge 7 agosto 2012, n. 132	NO	NO	SI	0
C.5312	Conversione	Legge 7 agosto 2012, n. 134	SI	NO	NO	1
C.5423	Conversione	Legge 4 ottobre 2012, n. 171	SI	NO	SI	1
C.5440	Conversione	Legge 8 novembre 2012, n. 189	NO	NO	SI	0
C.5520	Conversione	Legge 7 dicembre 2012, n. 213	SI	NO	NO	1
C.5617	Conversione	Legge 24 dicembre 2012, n. 231	NO	NO	SI	0
C.5657	Conversione	Legge 31 dicembre 2012, n. 232	NO	NO	SI	0
Numero riscontri negativi:			22	5	23	0

Si evidenzia che l'aspetto rilevato più di frequente è la stratificazione normativa dovuta a modifica di norme recenti che si è riscontrata nel 40% dei casi (22 leggi su 54) e che solo nel 9% dei casi (5 leggi su 54), si è riscontrato il più significativo evento dell'adozione di atti normativi in materia oggetto di una delega aperta. Si segnala che la media di riscontri negativi di cui si tratta emersi in riferimento agli atti che allegano l'ATN risulta essere inferiore (pari a 0,3 per atto) rispetto alla media di riscontri negativi rilevata per gli atti per i quali l'ATN non è stata svolta (pari a 0,6 per atto).

3.2.2 Intreccio tra fonti: *focus* decreti-legge.

Ad ulteriore specificazione dei casi di sovrapposizione di atti normativi incidenti sulla stessa materia che si ritiene sintomatica di una inefficiente attività di programmazione normativa, il Comitato per la Legislazione della Camera ha rilevato nel proprio «Rapporto 2013 sulla Legislazione» che, nel corso della XVI legislatura, è stata riscontrata l'approvazione in tempi ravvicinati di decreti-legge incidenti sulla stessa materia. La maggior parte dei decreti-legge emanati fa infatti capo ad un numero limitato di politiche quali:

- l'emergenza rifiuti nella Regione Campania;
- il trasporto aereo, con la vicenda Alitalia;
- la sicurezza pubblica;
- la partecipazione italiana a missioni internazionali;
- la giustizia;
- la scuola e l'università;
- i terremoti che hanno colpito la regione Abruzzo e poi le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto;
- la politica economico-finanziaria (oggetto di provvedimenti a carattere multisettoriale, accomunati dall'obiettivo della razionalizzazione delle spese).

Più analiticamente si rileva che nel corso della XVI legislatura sono stati emanati 118 decreti-legge²⁰⁹ dei quali 26 (pari al 22%) presentano i caratteri evidenziati dal Comitato per la Legislazione.

In ben 9 occasioni, inoltre, due decreti legge sono confluiti in una unica legge di conversione:

- In materia di missioni internazionali, la legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 147/2008 fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 150/2008. I due decreti sono stati approvati rispettivamente nel Consiglio dei Ministri del 19 e del 23 settembre (a 4 giorni di distanza);
- In materia di stabilizzazione del sistema creditizio, la legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 155/2008, ha abrogato il decreto-legge n. 157/2008, del quale ha fatto salvi gli effetti. I due decreti sono stati approvati rispettivamente nel Consiglio dei Ministri del 9 e del 13 ottobre (a 5 gg di distanza);
- Sull'emergenza rifiuti in Campania, la legge di conversione, con modificazioni, del d.l. 90 del 2008 ha abrogato il d.l. n. 107/2008 del quale ha fatto salvi gli effetti. I due decreti sono stati approvati rispettivamente nel Consiglio dei Ministri del 21 maggio e del 17 giugno (a 25 gg di distanza);
- In materia di monitoraggio e revisione della spesa pubblica nonché in materia fiscale e di proroga di termini, la legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto-legge n. 97/2008, ha fatto salvi gli effetti prodotti dagli altri due decreti nn. 113 e 114/2008. I 3 decreti sono stati approvati nel Consiglio dei Ministri del 3 e del 27 giugno 2008 (a 24 gg di distanza);
- In materia di settori industriali in crisi la legge di conversione del decreto-legge n. 5/2009 ha riprodotto le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 4/2009, decaduto. I due decreti sono stati approvati rispettivamente nel Consiglio dei Ministri del 30 gennaio e del 6 febbraio (a 7 gg di distanza);
- In materia di accise sui tabacchi la legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha riprodotto le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 94/2010, decaduto, di cui ha fatto salvi gli effetti. I due decreti sono stati approvati rispettivamente il 25 maggio ed il 18 giugno (a 24 gg di distanza).
- In materia di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria e rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, la legge di conversione

²⁰⁹ Le leggi di conversione come visto, sono 106 di cui 5 riguardano decreti adottati al termine della XV legislatura. Ai 101 decreti-legge emanati nel corso della XVI legislatura e convertiti vanno poi aggiunti i 15 decreti-legge decaduti ed i 2 respinti.

del decreto-legge n. 95/2012 ha riprodotto le disposizioni del decreto-legge n. 87/2012, decaduto, facendone salvi gli effetti. I due decreti sono stati approvati rispettivamente il 27 giugno ed il 6 luglio (a 9 gg di distanza);

- in materia di contributi dei soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012 la legge di conversione del decreto-legge 174/2012 ha riprodotto le disposizioni del decreto-legge n. 194/2012, decaduto. I due decreti sono stati approvati rispettivamente il 9 ottobre ed il 16 novembre (a 37 gg di distanza);

- in materia di politica economica la legge di conversione del decreto-legge n. del 179/2012 ha riprodotto le disposizioni del decreto-legge n. 187/2012, decaduto. I due decreti sono stati approvati rispettivamente il 18 ottobre ed il 2 novembre (a 14 gg di distanza).

In 3 ulteriori casi si rileva l'adozione di decreti-legge correttivi di altri provvedimenti appena, o non ancora convertiti. Si fa riferimento:

- al decreto-legge n. 103/2009 approvato in Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2009, che reca disposizioni correttive del decreto-legge 78/2009 approvato il 1 luglio dello stesso anno;

- al decreto legge n. 170/2009 approvato in Consiglio dei Ministri il 27 novembre che reca disposizioni correttive del decreto-legge n. 134/2009 approvato il 25 settembre 2009;

- ed al decreto-legge n. 29/2012 approvato in consiglio dei ministri il 24 marzo 2012 che reca disposizioni integrative al del decreto-legge n. 1/2012 approvato il 24 gennaio 2012.

3.3 Trasparenza e Partecipazione.

Come più volte ricordato, il regime di pubblicità del procedimento di approvazione degli atti normativi del Governo è strettamente collegato all'obbligo di consultazione previsto dalle procedure AIR. Al di fuori di queste previsioni infatti, non esiste per il Governo alcun obbligo di esplicitare i contenuti degli atti di prossima definizione, né tantomeno di dare pubblicità in merito allo stato dei relativi *iter* di approvazione.

3.3.1 Resocontazione delle consultazioni

L'obbligo di consultazione previsto per gli atti sottoposti ad AIR costituisce, a parere di chi scrive, l'unico, o forse il più efficace, strumento affinché siano esplicitate le posizioni assunte dalle amministrazioni all'avvio del procedimento, le vicende relative alla

partecipazione di soggetti esterni, e le motivazioni, di carattere tecnico o politico che hanno portato all'adesione ad una determinata opzione.

Al fine di monitorare l'attuale grado di conoscibilità dei punti esposti, si è ritenuto utile prendere in esame i disegni di legge delle 167 leggi di iniziativa Governativa approvate nel corso della XVI legislatura, con la sola esclusione delle leggi di ratifica, per lo più escluse dall'obbligo di AIR in quanto non comportanti spese o istituzione di uffici. Come esplicitato nella tabella 1, solo 27 atti di iniziativa sono corredati da relazioni AIR; di queste è stata analizzata la Sezione 2 e la Sezione 4 riportandone sinteticamente il contenuto nella Tabella 7.

Nella sezione 2 rubricata «Procedure di Consultazione», ai sensi del Regolamento AIR, deve essere dato conto delle «procedure di consultazione effettuate, indicando le modalità seguite ed i soggetti consultati» e, eventualmente, devono essere indicate le ragioni del limitato o mancato svolgimento delle consultazioni.

Nella sezione 4, rubricata «Valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio», invece, devono essere descritte «le opzioni alternative di intervento regolatorio, diverse da quella proposta, esaminate nel corso dell'istruttoria, *con particolare attenzione alle ipotesi normative formulate dai soggetti interessati nelle fasi di consultazione [...]*».

Tabella 7. Soggetti consultati, contenuto consultazioni e opzione alternative delle leggi della XVI legislatura sottoposte ad AIR.

Tipologia	Testo Base	Legge	Soggetti Consultati	Contenuto Consultazioni	Opzioni Alternative
Altre leggi	C.1442	Legge 23 luglio 2008, n. 124	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	S.692	Legge 24 luglio 2008, n. 125	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	C.1212	Legge 24 luglio 2008, n. 127	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	S.1038	Legge 20 novembre 2008, n. 183	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	S.1197	Legge 9 gennaio 2009, n. 1	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	C.2232	Legge 23 aprile 2009, n. 38	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.2434	Legge 3 agosto 2009, n. 115	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.2072	Legge 13 ottobre 2009, n. 144	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.2799	Legge 12 novembre 2009, n. 162	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	S.1784	Legge 20 novembre 2009, n. 166	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	C.2990	Legge 21 dicembre 2009, n. 190	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	S.1850	Legge 29 dicembre 2009, n. 197	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	C.3097	Legge 5 marzo 2010, n. 30	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	S.1974	Legge 22 marzo 2010, n. 41	Operatori del Mercato	Non Indicato	Non evidenziate

Altre leggi	C.2449	Legge 4 giugno 2010, n. 96	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	C.3610	Legge 3 agosto 2010, n. 126	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.3290	Legge 13 agosto 2010, n. 136	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.3624	Legge 3 febbraio 2011, n. 13	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Conversione	C.3996	Legge 22 febbraio 2011, n. 9	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.4299	Legge 8 giugno 2011, n. 85	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.3209-BIS	Legge 3 ottobre 2011, n. 174	Operatori del Mercato	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.3703	Legge 5 giugno 2012, n. 86	Associazioni Professionali	Non Indicato	Evidenziate
Altre leggi	C.5044	Legge 6 luglio 2012, n. 117	Nessuno	Non Indicato	Evidenziate
Conversione	S.3305	Legge 16 luglio 2012, n. 103	Associazioni Professionali	Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.3915	Legge 10 dicembre 2012, n. 219	Nessuno	Non Indicato	Non evidenziate
Altre leggi	C.3866	Legge 24 dicembre 2012, n. 234	Uffici dell'amministrazione	Non Indicato	Evidenziate
Altre leggi	S.2997	Legge 14 gennaio 2013, n. 7	Associazioni Professionali	Indicato	Evidenziate

Dai dati riportati emerge che delle 27 relazioni analizzate, 12 indicano il mancato svolgimento delle consultazioni, mentre 10 fanno riferimento al coinvolgimento di uffici dell'amministrazione. A tal proposito si segnala come anomalo il coinvolgimento delle strutture dell'amministrazione nelle fasi di consultazione dal momento che, coerentemente con quanto fin qui sostenuto, la finalità della consultazione è l'apertura del procedimento amministrativo a soggetti esterni all'amministrazione per acquisire elementi informativi da parte dei portatori degli interessi coinvolti. La tesi sostenuta appare suffragata dalla precisazione introdotta nel modello AIR aggiornato, allegato alla direttiva PCM del 16 gennaio 2013 che, in riferimento alla sezione 2, precisa «nelle consultazioni di cui alla presente sezione non rientrano i pareri di organi istituzionali». Al netto di queste, risulta quindi che solo 5 delle 27 relazioni AIR riportano lo svolgimento di vere e proprie consultazioni con soggetti esterni; essi sono operatori del mercato (in 2 relazioni) e associazioni professionali o di rappresentanza sindacale (in 3 relazioni).

Per quanto riguarda il contenuto delle consultazioni svolte, si rileva che solo 2 relazioni esplicitano i contenuti riportati dai consultati, mentre 4 relazioni indicano l'esistenza di soluzioni alternative a quella proposta, formulate sulla base degli elementi riportati dai soggetti consultati ma che non vengono enunciate.

Si ricorda che l'esiguo numero di consultazioni indicate nelle relazioni AIR non implica, ovviamente, che non vi sia stato alcun coinvolgimento dei portatori di interesse ma esplicita piuttosto che la quasi totalità di questi rapporti si è svolta senza la preventiva pubblicazione delle linee di intervento portate avanti dall'amministrazione, senza che siano

conoscibili le istanze rappresentate né le variazioni che le gli schemi di atto hanno subito a seguito della partecipazione degli interessi organizzati.

3.3.2 Deviazioni dal Procedimento: approvazione “salvo intese” e presentazione “fuori sacco”.

Da quanto riportato nel secondo capitolo emerge che il procedimento endogovernativo offre alcune possibilità di allontanamento dal procedimento *standard* o addirittura la completa soppressione di questo. Tuttavia, in considerazione della riservatezza dell’attività di Governo, non è possibile ricostruire con certezza l’incidenza delle approvazioni “salvo intese” e delle presentazioni al Consiglio dei Ministri di provvedimenti non preventivamente diramati, cosiddetti “fuori sacco”.

Il regolamento del Consiglio dei Ministri prevede che dell’attività Consiliare sia data notizia tramite i comunicati della Presidenza del Consiglio. In particolare, il comunicato stampa che segue il Consiglio dei Ministri riepiloga le decisioni assunte e descrive sinteticamente l’oggetto e, più raramente, le linee essenziali degli atti adottati. La Presidenza del Consiglio pubblica inoltre, sempre in forma di comunicato, l’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

Ai fini del presente studio si è ritenuto utile confrontare le date di approvazione in Consiglio dei Ministri degli atti di iniziativa delle 167 leggi in esame con le date di presentazione alle Camere dei relativi disegni di legge. Da questa comparazione sono stati individuati i tempi medi, di presentazione riepilogati nella seguente Tabella 8.

Tabella 8. Tempi medi intercorrenti tra approvazione in Consiglio dei Ministri e presentazione alle Camere della XVI legislatura.

Tipologia di Legge	Tempi medi di presentazione (giorni)
di Bilancio	4
di Conversione	7
Altre leggi	28
Media totale	12

Si ritiene che il riscontrato dilungarsi dei tempi intercorrenti tra l’approvazione del Consiglio dei Ministri e la presentazione alle Camere possa essere ricondotto al protrarsi delle attività di redazione anche successivamente all’approvazione del testo. Come già

sottolineato in precedenza l'intervento successivo all'approvazione vede un ruolo centrale del DAGL che sulla base delle indicazioni del Sottosegretario alla Presidenza, che riassume in una nota gli esiti della discussione consiliare, riformula le disposizioni perseguendo l'obiettivo Indicato senza che il testo necessiti di una nuova approvazione. Si ribadisce ancora che ogni intervento successivo su testi già approvati dal Consiglio compromette fortemente il principio della collegialità dell'azione di Governo dal momento che nelle riunioni di coordinamento in cui si procede alla revisione del testo il DAGL ha un grande peso perché è autorizzato a risolvere d'imperio gli eventuali ulteriori conflitti (naturalmente secondo le indicazioni date) e beneficia della copertura fornita dalla approvazione definitiva preventivamente espressa dal Consiglio dei Ministri che non dovrà più esprimersi sul testo così confezionato.

Dall'analisi dei comunicati stampa relativi agli Ordini del Giorno dei Consigli dei Ministri nel corso dei quali sono state approvate le 167 leggi di cui si è deciso di studiare il procedimento, emerge inoltre una quantità di approvazioni di testi di cui non era calendarizzata la discussione. Per l'esattezza risulta l'approvazione di 46 decreti-legge (e delle relative leggi di conversione) non previsti nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri in cui sono stati approvati (pari al 45% del totale²¹⁰), e di 6 altre leggi (pari al 14% delle 41 leggi in esame). Risultano invece tutte iscritte all'ordine del giorno le 20 leggi collegate alla manovra di bilancio.

Dall'elemento fattuale della mancata iscrizione dell'atto nell'Ordine del Giorno del Consiglio dei Ministri in cui viene approvato, si ritiene quindi di poter inferire una presentazione cosiddetta "fuori sacco". In questi casi il DAGL non dirama l'atto che quindi non viene discusso in sede di riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri sede in cui, si ricorda, i Capi Dipartimento dei Ministeri non direttamente coinvolti nell'*iter* hanno modo di verificare l'istruttoria ed il coordinamento svolti dal Ministero proponente e dalla Presidenza del Consiglio.

²¹⁰ Il totale è calcolato a fronte dei 101 decreti-legge invece che dei 106 inseriti nel campione in quanto 5 leggi di conversione sono riferite a decreti legge adottati dal Governo dimissionario

4. EFFETTIVITÀ DEL PROCEDIMENTO E CONTROLLI

4.1 Natura delle norme sul procedimento di istruttoria e sul coordinamento normativo.

La Costituzione italiana presuppone l'esistenza di fonti delle quali non disciplina, né riserva ad altra fonte, il procedimento di formazione. Come è noto, in merito all'*iter* dei regolamenti governativi, e degli atti con forza di legge approvati dal Governo si limita a prevedere l'approvazione del Consiglio dei Ministri e l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica. Parimenti, in merito al potere di iniziativa legislativa attribuito al Governo è prevista, oltre all'approvazione consiliare, l'autorizzazione alla presentazione operata dal Presidente della Repubblica. In ossequio al principio di legalità, dunque, non risultando la materia riservata ad una particolare fonte, è la legge a regolare l'esercizio della potestà normativa²¹¹ e di iniziativa legislativa del Governo. In mancanza di una copertura costituzionale, però, le deroghe e le violazioni alla procedura di istruttoria e coordinamento sono sanzionate solo a livello politico in quanto gli aspetti formali/procedurali che precedono il Consiglio dei Ministri sono considerati meramente strumentali alla condivisione politica del testo. Contrariamente alla opinione diffusa, si sostiene invece che le norme che regolano l'*iter* di approvazione degli atti normativi del Governo debbano essere considerate come regole di riconoscimento delle norme adottate al pari di quelle che regolano l'*iter* legislativo parlamentare. In entrambi i casi si tratta di procedimenti giuridici consistenti in una «sequenza predeterminata di atti volta al raggiungimento di un risultato finale unitario per cui ogni atto (fase) della sequenza non può svolgersi se non si è concluso l'atto (fase) precedente, e dunque il risultato finale (provvedimento) non viene raggiunto (è invalido – nullo o annullabile) se la sequenza non è rispettata»²¹². Nel procedimento endogovernativo le fasi di programmazione, istruttoria e decisione si concludono con atti tipici quali l'iscrizione dell'atto nella «agenda dei provvedimenti normativi di prossima definizione», l'iscrizione dell'atto nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri e l'approvazione definitiva di questo. Il procedimento in

²¹¹ Il sistema delle fonti primarie è un sistema chiuso e la legge, a competenza generalizzata è autorizzata a regolare le norme secondarie. La Corte costituzionale ha esplicitato che non è vietato alla legge istituire poteri normativi di grado subordinato, purché non concorrenziali con le leggi (Corte cost. 26/1966 e 79 / 1970).

²¹² G.U. RESCIGNO, *Diritto pubblico*, Bologna, 2012

esame è quindi la forma nella quale deve essere esercitato il potere normativo e di iniziativa legislativa del Governo affinché esso si traduca in un atto che il Presidente della Repubblica possa emanare o di cui possa autorizzare la presentazione alle Camere. Il tentativo di distinguere funzionalmente (ed organizzativamente) il momento dell'istruttoria da quello della decisione costituisce una garanzia che quest'ultima possa innestarsi su elementi fattuali quanto più affidabili possibile; al contrario attribuire carattere meramente ordinatorio al procedimento implica che la libertà politica di definizione del contenuto dell'atto assorba anche la libertà di gestirne il procedimento di approvazione.

Le norme che regolano il procedimento non sono tuttavia considerate fonti di riconoscimento degli atti adottati, ma meri *interna corporis acta*²¹³ inidonei quindi a costituire parametro di legittimità dell'atto adottato. In questo ambito, come nel procedimento legislativo, il procedimento normativo si intende ordinato a soddisfare le esigenze del processo politico/decisionale e quindi liberamente derogato con l'accettazione delle forze politiche di minoranza. Questo approccio trascura, tuttavia, oltre che la funzione di emersione degli interessi e di istruttoria delle disposizioni in esame, anche la natura di fonti atto di queste regole.

Pur senza affrontare il tema della assunzione delle norme dei regolamenti parlamentari a parametro interposto nel giudizio di legittimità Costituzionale, in merito al quale sembra univoca la giurisprudenza contraria della Corte costituzionale²¹⁴, si ritiene che le motivazioni, che alimentano ancora oggi il dibattito dottrinario in materia, non siano riproducibili a proposito dell'*iter* endogovernativo. Queste fanno infatti riferimento alla centralità dell'organo rappresentativo che adotta il regolamento²¹⁵ e alla cedevolezza

²¹³ Il termine *interna corporis acta* è utilizzato principalmente in relazione ai regolamenti parlamentari e fa riferimento a tesi che fondano sulla natura separata dell'ordinamento parlamentare traendo spunto dalla composizione rappresentativa dell'organo. Le ricostruzioni più risalenti, basate sulla tradizione delle più antiche istituzioni parlamentari (in particolare quella inglese) si riferivano ad assemblee che non conoscevano nette distinzioni tra funzione legislativa e giurisdizionale e per questo imputavano a se l'applicazione delle proprie regole organizzative e sostanziali. Successivamente, nella Germania di fine 800 si sono sviluppate teoriche fondate sulla concezione del Parlamento quale istituzione «autonoma» in senso stretto postulando un'organizzazione dotata di tutte le funzioni, separata rispetto all'apparato statale. Cfr. *amplius*. GG. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enc. Giur.*, 1989, 3..

²¹⁴ La giurisprudenza della Corte costituzionale ha riconosciuto una normatività molto attenuata dei regolamenti parlamentari che, in considerazione delle esigenze della vita politica parlamentare, sono considerati atti di «autonomia politica delle Camere» a discapito della loro configurabilità come fonti dell'ordinamento cfr. M MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in www.associazionedeicostituzionalist.it. In particolare in merito alla parametricità di questi la sentenza n.9 del 59 ha stabilito che spetta alle sole Camere l'interpretazione e l'applicazione del diritto parlamentare, (concetto ribadito per *obiter dictum* nella sentenza 9 del 1970). Successivamente con la sent. 78 del 1984 la Corte ha negato il proprio potere di interpretare le disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo in difformità dal significato loro conferito in sede di attuazione dai Regolamenti parlamentari. Ancora con la sentenza 379 del 1996 ha affermato che l'attestazione circa il regolare svolgimento dei lavori parlamentari, può essere svolto solo dalla Camera stessa.

²¹⁵ Affermata dalla Corte Costituzionale nella sentenza 154 del 1985 come motivo principale della non assoggettabilità dei regolamenti al Giudizio di legittimità e implicitamente ribadita nella recente sent. n. 120 del 2014.

nemine opponente delle norme che implica che l'applicazione di queste sia rimessa all'apprezzamento delle Camere²¹⁶.

La tesi qui sostenuta fonda sulla convinzione che le norme sul procedimento siano da considerarsi norme di riconoscimento pur in assenza di una particolare copertura costituzionale di queste²¹⁷. Secondo una condivisa impostazione di teoria del diritto l'atto non adottato in conformità con le norme che ne prescrivono la formazione non è valido e quindi non è parte dell'ordinamento²¹⁸. È dato per inteso che si adotta qui una definizione formale del concetto di validità che non va confusa con le altre accezioni che il termine ha acquisto; non è dunque sinonimo di effettività (validità materiale) né di giustizia (validità assiologia) dell'atto. In questo senso la validità è da intendersi semplicemente come conformità di un *quid* (atto normativo) ad un parametro che ne detta le condizioni di esistenza.

E' opportuno soffermarsi brevemente sui caratteri propri delle norme di riconoscimento, ovvero di quei parametri che permettono di riconoscere una fonte come appartenente ad un dato ordinamento. A questo scopo è necessaria una distinzione tra le norme che imputano ad un soggetto la titolarità dell'atto, o meglio il potere di compiere l'atto, e quelle che regolano il modo attraverso il quale esso viene adottato (o almeno la forma con cui l'atto, una volta compiuto sia riconoscibile come atto normativo valido). In generale è opportuno che la legge non si limiti a conferire il potere normativo, ma che effettivamente ne disciplini l'esercizio. Quando la legge si limita ad attribuire una competenza normativa (norma ascrivibile) non esiste alcun vero assoggettamento del potere alla legge in quanto

²¹⁶ Secondo una certa impostazione, che valorizza la natura del regolamento come atto dell'organo, il regolamento sarebbe mero atto di auto-organizzazione e per questo privo di capacità di essere vincolante per soggetti terzi. Questa tesi valorizza la sovranità delle Camere in ragione della rappresentatività della propria composizione in modo che, se è riscontrabile un accordo a rinunciare alle regole procedurali, il difetto viene meno. Da un punto di vista diverso, che non prende in considerazione la natura rappresentativa dell'organo, il regolamento è atto normativo statale che disciplina il funzionamento di un organo costituzionale e che, in quanto tale, deve imporre la sua efficacia vincolante soprattutto a questo organo, come una normale regola che, sebbene posta autonomamente, acquista anche nei confronti di chi la detta carattere di eteronomia. La questione è affrontata in maniera approfondita da M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, par.12, che rileva tra l'altro, come la seconda impostazione esprime la tendenza a sottoporre l'esercizio del potere politico a limiti giuridici, intesi come limiti al principio di maggioranza, mentre la prima mette in risalto il profilo opposto che attiene al ruolo assegnato al principio di maggioranza nell'attuazione della Costituzione. Con argomenti a contrari alla parametricità si sono espressi S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padova, 1979 G.F. CIAURRO., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, CERVATI, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, cit., 116 ss., 148 ss. Mentre a favore, se pure con motivazioni differenti, devono essere menzionati A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in *Il foro italiano*, n.5/1969; V. CRISAFULLI, *Le funzioni della Corte Costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in *Riv. dir. proc.*, 1966, p. 231ss M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1984, I, p.1853.

²¹⁷ Il favore alla vincolatività degli obblighi procedurali posti da fonti pari ordinati è da ultimo stato espresso da P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2003 e A. MENCARELLI, *leggi organiche e autovincoli legislativi: davvero la legge non può limitare se stessa?* in *giur. it.*, 2005, 5

²¹⁸ F. MODUGNO, voce *Validità*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1993, Milano.

qualunque forma del suo esercizio può dirsi legale. Condizionano certamente la validità dell'atto le norme che ascrivono il potere normativo ad un determinato soggetto; esse presidiano il principio di separazione dei poteri e, dalla violazione di queste, deriva certamente la nullità della legge. E' meno pacifico invece che le medesime conseguenze derivino dalla violazione delle norme che regolano le modalità di formazione ed i requisiti formali dell'atto. E' infatti possibile differenziare le norme sulla normazione a seconda degli effetti sull'atto adottato attribuendo alla violazione di queste conseguenze distinte. La violazione delle norme che disciplinano la riferibilità dell'atto ad un determinato modello di atto normativo determinerebbe l'invalidità-inesistenza dello stesso, mentre dalla la violazione delle norme che, seppur regolando la formazione dell'atto non ne determinano le qualità distintive, determinerebbe una violazione dell'atto-attività che produce come effetto l'illegittimità di questo, al pari della norma configgente con norme sostanziali di rango gerarchico superiore. La distinzione teorica tra le norme ascrivitive, che attribuiscono il potere o, sotto un altro profilo, autorizzano l'organo ad adottare atti normativi contraddistinti da un certo *nomen iuris*, e le norme che regolano l'attività normativa è tutt'altro che agevole. Non si può infatti negare che le norme regolative, al pari di quelle ascrivitive, esercitano un effetto costitutivo del potere normativo in quanto determinano le condizioni per poter riconoscere che il potere sia esercitato in maniera corretta. Proprio alla luce di questa osservazione la violazione delle più significative norme regolative può determinare una tale incertezza sulla natura dell'atto adottato da determinarne l'inesistenza. Tradizionalmente la teoria del diritto afferma che le norme che pongono le condizioni di validità di altre norme sono da postularsi come logicamente superiori a queste ultime. Si tratterebbe di una necessità logica discendente dalla ricostruzione gerarchica del sistema delle fonti del diritto²¹⁹. Alle medesime conclusioni giunge anche l'impostazione teorica incentrata sul principio di eteronomia delle norme secondo la quale le disposizioni che determinano le condizioni per la validità di una fonte sono, per loro natura, poste da un'autorità superiore e diversa²²⁰. In assenza del carattere della sovra ordinazione le norme sulla produzione sarebbero meramente direttive e perderebbero la loro funzione di regole procedurali finalizzate alla riconoscibilità di ciò che deve essere inteso come diritto positivo.

Si ritiene tuttavia che per riconoscere la vincolatività delle regole procedurali possa farsi riferimento alla dottrina che, nell'ambito della discussione sugli auto vincoli

²¹⁹ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato* (trad. it) Milano 1959, pp. ss., 133.

²²⁰ A. ROSS, *Diritto e giustizia*, Torino 2001, 75 ss., 77. ID, *Sull'autoriferimento e su un puzzle nel diritto costituzionale*, in *Critica del diritto ed analisi del linguaggio* (a cura di Guastini e Febbraio), Bologna, 1982. spec 229 e 231.

legislativi, ha affermato l'ammissibilità degli auto vincoli di natura procedimentale²²¹. La dottrina in esame identifica come norme sulla produzione quelle che stabiliscono il procedimento di formazione di altre fonti. La vincolatività delle stesse si spiega osservando come non possa sorgere norma riconosciuta dall'ordinamento se non in ottemperanza delle norme già vigenti che ne regolano la produzione. In caso di violazione di tali norme nell'*iter* di approvazione non si può verificare una deroga implicita alla norma sulla produzione (nemmeno ove la norma procedurale violata sia posta da fonte pari ordinata) in quanto in mancanza dell'elemento procedurale prescritto non si è ancora in presenza di una fonte in vigore²²². L'entrata in vigore della fonte, ovvero la capacità della stessa di esplicare la propria efficacia innovativa del diritto oggettivo, deve essere distinta dall'entrata in vigore delle norme, ovvero la capacità di esplicare efficacia qualificatoria delle situazioni e dei rapporti che hanno ad oggetto²²³. Fintanto che la fonte non è perfetta, le norme in essa contenute non hanno alcuna capacità di regolare i rapporti che hanno per oggetto, né tantomeno di derogare alle norme sulla sua produzione²²⁴.

In questo senso è necessario sottolineare che il vincolo procedurale è qualcosa di più specifico del vincolo formale. Mentre quest'ultimo comprende anche prescrizioni riferite al contenuto dell'atto, similmente a quello che viene definito vincolo sostanziale, il vincolo procedimentale si riferisce esclusivamente al verificarsi di determinati eventi necessari a riconoscere un atto come fonte del diritto. La differenza non è di piccolo momento; si pensi infatti a quelle norme che stabiliscono la loro inabrogabilità. Pur sembrando *prima facie* un vincolo formale questo è, a pensarci meglio, un vincolo contenutistico negativo per le leggi successive. In concreto, numerosi sono i casi in cui il legislatore, al nobile fine di sottrarre

²²¹S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, p. 63 ss. Per altre ricostruzioni cfr P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di sola abrogazione espressa nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimediazione organica anche alla luce della problematica degli auto vincoli legislativi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa* (a cura di F. Modugno), Milano 1999 p. 73 ss, G. SERGES, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (breve riflessioni a margine del recente "statuto dei diritti del contribuente")* in *Trasformazioni della funzione legislativa*, (a cura di f. Modugno), Milano 2000. p. 304 e F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione* in *Studi in onore di Mazzotti di Celso*, Padova 1995, p 175 ss 199 e 207.

²²² Constatano il fallimento del tentativo di condizionare il modo di esercizio del potere normativo tramite disposizioni contenute in fonti primarie U. DE SERVO, *Problemi attuali del nostro sistema normativo*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 1999, Torino, 2000, pp. 1-2; A. RUGGERI, *Linee emergenti e prospettive di "razionalizzazione" in tema di norme sulla normazione*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, pp. 379 ss. A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra poche luci e molte ombre)* in *Rassegna parlamentare* 1/1999 185 ss.

²²³ In questo senso vedi chiaramente V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 1993, p. 210 ss. Si richiama inoltre l'analisi di M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo* in *Quaderni Costituzionali*, 4/2008 pp. 2571 che sostiene la necessità di un sindacato esterno sul potere legislativo come conseguenza del principio di separazione dei poteri (intimamente connesso con la tutela dei diritti).

²²⁴ Si aderisce all'impostazione tradizionale dell'abrogazione come effetto implicito dell'autorizzazione agli organi legislativi di produrre norme suscettibili di essere poi modificate o abrogate tralasciando le ricostruzioni avanzate da Esposito e riprese da Modugno in relazione alla condizione risolutiva implicita.

la normativa ad abrogazioni involontarie e perseguire maggiore certezza²²⁵, ha tentato di introdurre clausole di «rafforzamento» che vorrebbero rendere le discipline dettate abrogabili²²⁶ solo espressamente. Aderendo a questa impostazione, è la sola validità sostanziale (e formale riferibile al contenuto) di una norma a dover essere stabilita da una norma di grado superiore; i vincoli sostanziali eventualmente prescritti da una fonte pari ordinata sono derogabili dall'atto successivo legittimamente perfezionato sia esplicitamente che implicitamente, mentre è causa di invalidità anche la violazione di norme procedurali dettate da fonti pari ordinate.

Passando dalla teoria alla dogmatica bisogna però considerare che in concreto la Costituzione riserva alla fonte regolamento parlamentare la disciplina dell'*iter* di approvazione della legge, con ciò escludendo che altre fonti, comprese la legge e gli atti con forza di legge, possano dettare norme ulteriori in materia²²⁷. La riserva di regolamento non preclude tuttavia alla legge anche la disciplina oggetto dello studio in quanto risulta evidente che l'oggetto della riserva non comprende l'*iter* endogovernativo.

4.2 Controllo Giurisdizionale.

Come più volte ribadito, il tema del rispetto del procedimento si ritiene strumentale all'individuazione di momenti di approfondimento utili all'istruttoria normativa. Esistono tuttavia impostazioni diverse che ricostruiscono il vizio procedimentale del difetto di istruttoria come vizio di natura sostanziale laddove questo determina la non ragionevolezza delle scelte compiute²²⁸ o l'oggettiva oscurità del testo normativo²²⁹. E' stato notato²³⁰ che,

²²⁵ Nel senso che la piena consapevolezza dell'abrogazione da parte del legislatore comporta meno libertà interpretative per il destinatario.

²²⁶ In questo tipo di formule i termini abrogazione, modificazione, sostituzione, integrazione sono utilizzati in maniera promiscua. In alcuni casi si vieta specificamente la deroga.

²²⁷ Nello stesso senso sembra potersi leggere quanto sostenuto da A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella L. n. 400 del 1988*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1988, 1483 ss.; secondo il quale i limiti formali sono costituzionalmente illegittimi nella misura in cui incidono sulla funzione legislativa costituzionalmente disciplinata

²²⁸ M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa, un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giurisprudenza italiana* 2000, definisce la ragionevolezza come una formula "salvagente". G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali, nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 167 del 1999*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2000 rileva come chiaramente si sanziona con la irragionevolezza ciò che in realtà è carenza di progettazione normativa. Cfr. anche R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo*, in *Le regioni*, 1986, p. 094; A. CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza costituzionale*, in *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, Napoli, 1987.

²²⁹ Nei casi limite di scarsa qualità della normazione appare convincente la possibilità di fondare la declaratoria sulla nuda discrezionalità dei soggetti che dovrebbero applicare la legge e invece si trovano a definirne il contenuto in contrasto con il principio di legalità nell'amministrazione (art. 97 Cost), nella giurisdizione (art. 101 Cost.) ed in tutti i casi in cui vi sia riserva di legge. Tra le riserve di legge è di particolare importanza la determinatezza nella configurazione delle fattispecie di reato e delle pene (artt. 13 e 25 Cost.) nonché per le prestazioni personali imposte (art. 23). In tal senso V. CORRADINI, *Rilevanza costituzionale della qualità della normazione* in www.osservatoriosullefonti.it; D. PARIS, *Il controllo del Giudice Costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in www.forumdiquadernocostituzionali.it; M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto* in www.federalismi.it.

nei casi in cui ha rilevato un difetto di formulazione della legge, la Corte costituzionale ha spesso dato soluzioni di carattere interpretativo o rinviato alla successiva attività giurisdizionale l'individuazione della interpretazione più idonea²³¹. Rare sono invece le sentenze in cui è possibile rinvenire un atteggiamento più netto corrispondente con la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata²³².

All'impostazione sostanzialistica brevemente descritta si ritiene sia possibile affiancare²³³ il controllo del "giusto processo legislativo"²³⁴ che, come si è cercato di sostenere nel paragrafo precedente, può essere parametrato sulle norme che lo regolano a prescindere dalla qualificazione di queste come norme interne dell'organo che le adotta (Parlamento o Governo). Nonostante sia stato rilevato che la Corte costituzionale, nell'esame del procedimento, si attiene all'esame delle sole norme aventi rango costituzionale²³⁵, si ritiene

²³⁰ M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa, un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giurisprudenza italiana*, 2000.

²³¹ Il tema, ben più ampio, riguarda le sentenze interpretative della Corte Costituzionale. Ci si limita a riportare la sent. 312 del 1996 nella quale la Corte costituzionale pur criticando la tecnica legislativa adoperata dal legislatore non dichiara illegittima la norma che, a giudizio del rimettente, violava il principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale ammettendo che «tale principio viene ad essere, invero, soddisfatto non già attraverso la descrizione dettagliata dei comportamenti penalmente vietati, ma con un restringimento della discrezionalità dell'interprete». Nella Sentenza 53 del 1997 in merito principi direttivi della delega conferita al Governo che «non appare certo perspicua» la Corte nega la violazione dell'articolo 76 Cost. per la genericità della delega e adotta un monito affinché «il legislatore, ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adotti, per quanto riguarda il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito è opportuno il massimo di chiarezza e di certezza, criteri configurati in modo più preciso».

²³² Nella sent. n. 96 del 1981 la Corte dichiara incostituzionale il reato di plagio affermando come «l'esame dettagliato delle varie e contrastanti interpretazioni date all'art. 603 c.p. nella dottrina e nella giurisprudenza mostra chiaramente l'imprecisione e l'indeterminatezza della norma». Nella sentenza n. 292 del 1984 la Corte ha dichiarato illegittimo l'inciso "e successive modificazioni" in quanto idoneo a generare incertezze sulla portata della disposizione. Nonostante l'uso della formula sia «senza dubbio tanto consolidato e frequente, da sembrare che costituisca ormai un metodo di legiferazione [...] non per questo è incensurabile, quando ne derivi ambiguità. In caso contrario si legittimerebbe persino la degenerazione della genericità dell'abituale formula in evasività». Nella sent. n. 364 del 1988 la Corte che esclude la colpevolezza ove lo Stato non abbia reso obiettivamente riconoscibili tali leggi, in altri casi la Corte dà una interpretazione anche oltre il tenore letterale. Nella Sentenza 167 del 1999 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della mancata previsione di una servitù coattiva in risposta alla «domanda di esigenze di accessibilità - di cui alla legislazione relativa ai portatori di handicap - degli edifici destinati ad uso abitativo». Nella *sentenza 52 del 1996 la Corte ha depenalizzato una condotta, sostituendo la sanzione penale con quella amministrativa, «per una probabile dimenticanza del legislatore»*. Nella *sentenza 185 del 1992 la Corte oltre a rilevare come «l'errore materiale di redazione del testo legislativo costituisce per il cittadino una vera e propria insidia» corregge direttamente il rinvio ad un articolo erroneamente individuato*. Nella *sentenza 34 del 1995 la Corte ha stabilito che «l'espressione, impiegata dal legislatore [...] in mancanza di precisi parametri oggettivi di riferimento diversi da mere sinonimie lessicali, impedisce di stabilire con precisione quando l'inerzia del soggetto che si sia intesa sanzionare raggiunga la soglia penalmente apprezzabile*. Nella *sentenza 364 del 2010 la Corte ha affermato che una norma «foriera di incertezza [...] può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione»*. Nella *Sentenza 70 del 2013 la Corte ha dichiarato illegittima una norma regionale perché frutto di un «manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa» che ha originato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 97 Cost.*

²³³ Si concorda tuttavia con Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 2467 che sostiene che l'approccio procedimentale sia preferibile a quello sostanzialistico in quanto l'inosservanza delle regole procedurali non può essere di interesse delle sole forze politiche contrarie ma che essa costituisca, a prescindere da questo, un autonomo vizio che mette in crisi la capacità della legge a regolare le fattispecie oggetto di disciplina con la dovuta cognizione di causa

²³⁴ R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 2000.

²³⁵ Emblematico come nella sentenza 205 del 1996 di fronte al ricorso del Commissario di Governo che lamentava la non sufficiente meditazione della Assemblea della Regione Siciliana in merito all'adozione di una legge avente contenuto identico ad una precedente impugnata, la Corte ha laconicamente e rilevato che «l'iter da seguire in relazione alla delibera legislativa in questione era il normale iter regolato dallo statuto della Regione e non vi era alcuna peculiare condizione o modalità da osservare. L'art. 12 dello statuto prevede che i progetti siano elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale e [...] non è richiesto che la discussione sia più o meno approfondita, o che sia portata su un determinato

utile insistere sul tema rilevando che anche il controllo sull'*iter* di approvazione degli atti normativi può essere sanzionato in occorrenza della lesione di un parametro formalmente costituzionale²³⁶.

Si fa riferimento innanzitutto alla sentenza n. 38 del 1965 nella quale la modifica della legge 985 del 1913, che concedeva in uso gratuito lo sfruttamento di determinate risorse idriche, non è stata ritenuta incostituzionale per la violazione dell'art. 41, comma 3, Cost. che prevede che la legge possa determinare programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. La Corte non ha ritenuto di riscontrare nella norma impugnata la denunciata violazione dell'art. 41, ma ha ammesso che l'eventuale copertura costituzionale della legge del 1913 avrebbe impedito l'abrogabilità di questa per la particolare relazione della norma a principi di rango costituzionale²³⁷.

Seppure possa apparire ovvio, è tuttavia opportuno osservare che affinché sia stabilita questa relazione con la norma costituzionale non è sufficiente che il legislatore effettui nella disposizione un richiamo alla norma costituzionale di riferimento. Nessuna conseguenza sulla forza passiva dell'atto ha infatti avuto l'art 1, comma 3, della l. 142 del 1990, trasfuso poi nel d.lgs. 267 del 2000 (Testo Unico degli Enti Locali), che prevede che «*ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle disposizioni*»²³⁸. Parimenti, nessun effetto sulla giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto la qualificazione, operata dall'art. 13 bis comma 2 della l. 400 del 1988, delle disposizioni in materia di chiarezza dei testi normativi contenuti nel comma 1 del medesimo articolo come *principio generale* per la produzione normativa. Non diversamente²³⁹ la legge 212 del 2000 (Statuto del Contribuente), ha previsto all'articolo 1

aspetto piuttosto che su un altro». Prendendo sul serio invece le norme sull'istruttoria normativa, laddove fosse previsto l'obbligo di riportare eventuali giudizi pendenti innanzi ad organi giurisdizionali vertenti sulla stessa materia (analogamente a quanto, per il governo, prescrive l'Analisi Tecnico Normativa) sarebbe possibile far valere un vizio in procedendo. Rimane inteso ovviamente che se, espletato l'adempimento formale, la decisione politica dovesse rimanere la stessa non sarebbe possibile muovere alcun rilievo giuridico.

²³⁶ G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 1039.

²³⁷ Sul tema cfr. A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, Padova, 1997, 153 ss., V. BACHELET, *Leggi o super leggi di incentivazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965 p.587 ss.

²³⁸ A ulteriore conferma della non vincolatività di questo tipo di disposizioni si rileva come la Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 1993 ha ritenuto che la stessa l. 8 giugno 1990, n. 142, per il fatto di aver regolato in termini organici la materia delle autonomie locali, abbia «determinato l'abrogazione implicita di tutte le norme anteriori incompatibili incluse nella materia, ivi comprese quelle enunciate in leggi di carattere speciale non espressamente preservate dalla nuova normativa».

²³⁹ U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi "mal scritte"? Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale* in *Scritti onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, p. 279-294. si esprime nei termini che seguono «La triste sorte dello statuto del contribuente [...] non sembra averci insegnato molto». Il legislatore ha insistito a lungo con questo tipo di impostazione conferendo addirittura una delega legislativa (mai attuata) in materia di «riassetto delle

comma 1 che «le disposizioni della presente legge, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali»²⁴⁰.

Ancora, in merito alla non sempre facile distinzione tra vizio sostanziale e violazione delle norme procedurali, giova ricordare la recente giurisprudenza della Corte costituzionale in merito alla necessaria omogeneità degli emendamenti approvati in sede di conversione dei decreti legge. La Corte costituzionale ha infatti recentemente rivisto la propria giurisprudenza in base alla quale le norme aggiunte in sede di conversione sono «imputabili esclusivamente al Parlamento»²⁴¹ e dunque, essendo espressione di autonomo esercizio di potere normativo²⁴², non soggiacciono a vincoli di omogeneità previsti dalla legge²⁴³ per il decreto legge. La Corte nel rivedere la propria posizione sull'omogeneità delle norme aggiunte in sede di conversione, ritenendo di mantenere coerenza con la propria giurisprudenza sulla non parametricità dei regolamenti parlamentari, ha statuito che «la necessaria omogeneità del decreto-legge²⁴⁴ [...] deve essere osservata dalla legge di conversione» in ragione di una unità funzionale esistente tra decreto legge e legge di conversione. L'omogeneità della legge di conversione quindi «non rispon[d]e soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma [è] impost[a] dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge,

disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione» (art. 2 della l. 229/2003). Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere espresso in sede consultiva in merito al «Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione per il 2007» ha auspicato l'approvazione di una legge sulla produzione normativa, allo scopo di riordinare «questa magmatica materia o mediante una legge del Parlamento o mediante una legge delega e un successivo testo unico sui procedimenti di produzione normativa del Governo» Cons. Stato, sez. cons. atti norm. 21 maggio 2007, n. 2024.

²⁴⁰ Il comma 2 invece stabilisce che «l'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica» da un lato quindi esplicitando un principio di *drafting* che si è visto indicato dalle circolari sulla redazione dei testi del 2001 e dall'altro impedendo agli atti con forza di legge del Governo l'interpretazione autentica. Inoltre l'art. 3 prevede che le disposizioni in materia tributaria non possono essere retroattive ed ha definito alcuni principi di applicabilità nel tempo. Sul tema G. SERGES, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (brevi riflessioni a margine del recente "Statuto dei diritti del contribuente"* in *Le trasformazioni della funzione legislativa (a cura di F. Modugno)*, Milano, 2000, p.3.

²⁴¹ Corte costituzionale sentenza 391 del 1995.

²⁴² La sentenza della Corte cost. 63 del 1998 afferma che la legge di conversione può avere «un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia [...] uno di conversione del decreto – legge [...] ed uno di legge delega ai sensi dell'art 76 Cost.».

²⁴³ Il vincolo di omogeneità posto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, è previsione, «indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale» (C.cost. 391 del 1995 par. 5).

²⁴⁴ Nella sent. 171 del 2007 la Corte ha dichiarato per la prima volta illegittima una disposizione di un decreto legge per evidente carenza del requisito della necessità ed urgenza (si vedano inoltre le sentt. 128/2008 e 355/2010). L'elemento che ha permesso alla corte di rivedere la propria giurisprudenza è la «evidente estraneità» della norma censurata, in assenza di autonomi requisiti di necessità ed urgenza. In questo caso quindi la non omogeneità è stata utilizzata come un sintomo della violazione della norma costituzionale e non come autonomo vizio; in questo senso P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 18 luglio 2007, R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più lungo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it.

formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, *caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario*».

Nella ricostruzione teorica della Corte si scorge la difficoltà di muovere un rilievo di carattere procedimentale²⁴⁵ pur mantenendo intatta la propria posizione sulle norme regolamentari. La Corte esplicita infatti che «se tale legame [interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, *n.d.a.*] viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con *speciali modalità di procedura*, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge»²⁴⁶.

Si rileva come la Corte, nel circoscrivere i propri argomenti alle leggi di conversione, faccia riferimento alla «peculiarità del procedimento» ed alle «speciali modalità di procedura» adottate allo scopo di convertire il decreto legge. A parere di chi scrive l'oggetto del controllo operato dalla Corte è, in realtà, l'abuso del procedimento normativo che viene in concreto a realizzarsi nella conversione dei decreti legge. Tale prospettiva è resa più esplicita osservando come la sentenza 34 del 2014, che dichiara l'illegittimità delle disposizioni in materia di stupefacenti, inserite nell'ambito della conversione del decreto-legge sulla copertura finanziaria delle Olimpiadi invernali di Torino, faccia riferimento a fattori distorsivi del procedimento che non è possibile riferire esclusivamente alle leggi di conversione. La Corte rileva infatti che è stata introdotta una «penetrante ed incisiva riforma» che «avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare» tramite un «“maxi-emendamento” del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia (nella seduta del 25 gennaio 2006), così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta. Inoltre, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, dal momento che all'oggetto della

²⁴⁵ V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge* in www.forumcostituzionale.it.

²⁴⁶ La giurisprudenza avviata dalla sentenza 22 del 2012 è sostanzialmente confermata dalla sentenza 237 del 2013 nella quale viene considerato ammissibile, sulla scorta della sentenza 63 del 1998, l'inserimento di una norma di delega all'interno di una legge di conversione «con il limite [...] dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo» Su cui A. RUGGIERI, *La impossibile “omogeneità” di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)* in www.forumcostituzionale.it.

questione di fiducia, non possono essere riferiti emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi e che su tale oggetto è altresì vietata la votazione per parti separate. Né la seconda e definitiva lettura presso l'altro ramo del Parlamento ha consentito successivamente di rimediare a questa mancanza, visto che anche in quel caso il Governo ha posto, nella seduta del 6 febbraio 2006, la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l'Assemblea della Camera a votarlo "in blocco". Tutte le gravi circostanze rilevate risultano essere indipendenti dalla tipologia, di conversione o meno, del disegno di legge in esame. L'inserimento in assemblea di contenuti non attinenti al testo della Commissione tramite la presentazione di emendamenti garantiti dalla questione di fiducia risulta invero una deprecabile prassi non di rado attuata dal Governo. Si ritiene quindi che la natura tipizzata della legge di conversione²⁴⁷ e la presunta specialità del relativo procedimento risultano essere un debole appiglio per sanzionare un grave abuso del normale procedimento legislativo. E' stato osservato che le norme regolamentari assoggettano alla valutazione dei Presidenti dell'Assemblea e delle Commissioni l'ammissibilità degli emendamenti²⁴⁸ e per questo motivo tali norme non possono essere considerate cedevoli. Queste non hanno infatti natura politica e devono essere intese come «un vero e proprio controllo di legittimità nei confronti del disegno di legge di conversione, diversamente dai controlli assembleari, fondamentalmente politici, previsti dagli stessi regolamenti parlamentari nei confronti del decreto-legge in quanto tale»²⁴⁹. Si rileva inoltre che non è possibile individuare, nei regolamenti parlamentari, disposizioni che descrivono un procedimento di conversione "velocizzato" rispetto al normale *iter legis*. Risulta piuttosto che le disposizioni specificamente dettate per la conversione dei decreti-legge tendono a tutelare il dibattito parlamentare²⁵⁰ e che le distorsioni in concreto riscontrate sono mere violazioni²⁵¹ che, per quanto si verificano in maniera sistematica e

²⁴⁷ A seguito della sentenza 22 del 2012 è stato legittimamente scritto della tipizzazione della legge di conversione G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, 2494 che parrebbe tuttavia essere stata smentita immediatamente dalla sentenza 237 del 2013 nella quale si parla di duplice natura della legge di conversione che contenga disposizione di delega, da un lato legge di conversione e da un'espressione di potestà legislativa piena; in questi termini E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?* in www.federalismi.it

²⁴⁸ Al Senato il combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 97 R.S. stabilisce tassativamente che il Presidente del Senato decide "inappellabilmente" sull'improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione. Alla Camera invece l'art. 96-bis, ultimo comma, attribuisce al Presidente della Camera il potere di dichiarare «inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano *strettamente attinenti* alla materia del decreto-legge». E' prevista inoltre per la generalità dei disegni di legge l'inammissibilità degli emendamenti non omogenei, ai sensi dall'art. 86, comma 5 RC.

²⁴⁹ S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di Conversione*, in www.giurcost.org.

²⁵⁰ Si veda l'irrigidimento in materia di ammissibilità degli emendamenti, l'inapplicabilità del contingentamento dei tempi alla Camera, la riserva di assemblea, il parere obbligatorio della Comm aff. Cost al Senato e del Comitato per la legislazione alla Camera.

²⁵¹ Maxi emendamenti, tempi di discussione dimezzati e fiducia nella seconda approvazione non sono particolarità del procedimento di conversione ma criticità comuni all'*iter* dei disegni di particolare interesse politico.

frequente nei casi di conversione, sono qualitativamente non diverse da quelle che possono verificarsi nel procedimento normale.

4.3 Organi di controllo e Ruolo del Presidente della Repubblica.

Nel tentativo di delineare le fasi che compongono il procedimento per l'approvazione degli atti normativi del Governo si sono individuati gli atti tipici che concludono i sottoprocedimenti di cui esso si compone; l'iscrizione dell'atto nella «agenda dei provvedimenti normativi di prossima definizione» in relazione alla programmazione, l'iscrizione dell'atto nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri per la fase istruttoria e l'approvazione consiliare, per la fase della decisione. Si è cercato inoltre di sottolineare come la fase dell'istruttoria sia caratterizzata dalla difficile coesistenza di valutazioni di carattere politico e tecnico mentre la programmazione e la decisione rimangono, ciascuna con profili differenti, fasi più strettamente dipendenti dalle valutazioni politiche. Si è sostenuto inoltre che il DAGL esercita nell'istruttoria normativa un ruolo ambiguo dal momento che esso da una parte esercita funzioni tipiche dell'organo di *staff* e dall'altra è garante del rispetto delle procedure istruttorie, con particolare riguardo alla qualità della normazione ed al coordinamento interministeriale. Si è visto inoltre come alla gestione politicamente orientata svolta dal DAGL si sommi l'assoluto disinteresse della Corte costituzionale in merito al rispetto delle norme sul procedimento.

Dal quadro delineato risulta che l'attuazione delle regole sul procedimento sia fortemente condizionata dalle posizioni assunte in sede politica. In controtendenza, si nota come l'attività consultiva del Consiglio di Stato ha dimostrato una certa attenzione al tema. La Sezione Consultiva per gli atti normativi ha infatti segnalato in più occasioni il mancato svolgimento²⁵² dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione sottolineandone anche l'utilità al fine della corretta ricostruzione dei presupposti di fatto²⁵³ e della acquisizione di elementi valutativi forniti da portatori di interessi²⁵⁴. Si rileva tuttavia come in una sola

²⁵² Sezione Consultiva n. 987/2002, Adunanza 25/03/2002; Sezione Consultiva n. 31/2006, Adunanza 30/01/2006; Sezione Consultiva n. 2914/2008, Adunanza del 28/08/2014; Sezione Consultiva n. 04322/2011, Adunanza del 27/10/2011; Sezione Consultiva n. 4820/2011, Adunanza del 24/11/2011; Sezione Consultiva n.4322/2012, adunanza del 30/08/2012; Sezione Consultiva n. 7726/2012, adunanza del 11 ottobre 2012; Sezione consultiva n. 8919/2012, adunanza del 08/11/2012; Sezione consultiva n. 1209/2013, adunanza del 9/05/2012; Sezione consultiva n. 2926/2013, adunanza del 25/07/2013; Sezione consultiva n. 3131/2013, adunanza del 26/09/2013;

²⁵³ Sezione Seconda n.409/2002, Adunanza 20/11/2002; Sezione Consultiva n. 04322/2011, Adunanza del 27/10/2011; Sezione Consultiva n.4322/2012; adunanza del 30/08/2012, Sezione consultiva n. 8919/2012 adunanza del 08/11/2012.

²⁵⁴ Sezione Consultiva n. 2914/2008, Adunanza del 28/08/2014.

occasione la Sezione abbia sospeso il parere in attesa che le amministrazioni integrassero l'istruttoria svolgendo consultazioni resocontate nell'Analisi di Impatto²⁵⁵ mentre più spesso, pur rilevando la necessità dell'adempimento, ha fatto riferimento alla particolare complessità dell'analisi²⁵⁶, o alle esigenze di celerità del procedimento²⁵⁷ per non rilevare vizi di forma. D'altra parte anche l'adozione di un parere che segnali come vizio di forma la mancanza dell'Analisi non comporterebbe nessun obbligo di aggravamento procedimentale stante la natura obbligatoria del parere e considerata la natura collaborativa dell'intervento del Consiglio di Stato²⁵⁸. Si ritiene invece che maggiore efficacia possa avere il controllo preventivo di legittimità effettuato dalla Corte dei Conti. Quest'ultima infatti in base all'articolo 100, comma 2, della Costituzione, esercita il controllo preventivo sulla legittimità degli atti del Governo; tale attività si concretizza nella registrazione dell'atto normativo adottato dal Consiglio dei Ministri, previa verifica della sua conformità alla legge. La nozione di legittimità deve essere qui intesa, ricorrendo alla terminologia amministrativistica, come violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere e quindi, a parere di chi scrive, in questa sede sarebbe possibile muovere rilievi in merito all'eventuale scollamento dal procedimento normativo previsto. Si segnala tuttavia che già l'articolo 16 della legge 23 agosto 1988 n. 400 aveva indebolito il controllo preventivo escludendone la doverosità in merito ai decreti-legge ed ai decreti legislativi²⁵⁹ e che successivamente l'articolo 3 della legge n. 20 del 1994 ha esplicitato che il controllo ha ad oggetto solo gli atti normativi di rango secondario²⁶⁰. Ancora la legge n. 20 del 1994 ha previsto che, se l'ufficio di controllo non rimette entro trenta giorni l'esame alla sezione di controllo (o questa non decide entro lo stesso termine), l'atto oggetto acquista comunque

²⁵⁵ Sezione Consultiva n. 987/2002 Adunanza 25/03/2002.

²⁵⁶ Sezione Consultiva n. 31/2006, Adunanza 30/01/2006;

²⁵⁷ Sezione Consultiva n.2273/2012, adunanza del 03/04/2012; Sezione consultiva n. 2926/2013, adunanza del 25/07/2013; Sezione consultiva n. 3131/2013, adunanza del 26/09/2013; Sezione consultiva n. 1957/2014, adunanza del 9/10/2014.

²⁵⁸ D. NOCILLA, *Funzione consultiva del Consiglio di Stato e Costituzione*, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁵⁹ Esclusione considerata legittima dalla Corte costituzionale con sentenza n.406/1989: «decisiva, per quel che riguarda i decreti adottati ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, la considerazione della necessità della delegazione legislativa con i requisiti della delimitazione del tempo e della definizione dell'oggetto, nonché della prefissione di principi e criteri direttivi, e, per quel che riguarda i decreti legge, la considerazione della necessità della conversione da parte del Parlamento. A tali forme di controllo si aggiunge il controllo sulla responsabilità politica del Governo in ordine al corretto uso complessivo del potere di normazione primaria. L'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, cioè, in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari».

²⁶⁰ Ai sensi dell'art. 3 comma 1, sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità gli «atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie» e gli «atti che il Presidente del consiglio richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo, in relazione a situazioni di continua e diffusa irregolarità rilevate in sede di controllo successivo».

efficacia. Si ricorda inoltre che ai sensi dell'articolo 25 del R.D. 1214 del 1935 (testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti) «Se esso [il Consiglio dei Ministri] risolve che l'atto o decreto debba aver corso, la Corte è chiamata a deliberare a sezioni riunite, e qualora non riconosca cessata la causa del rifiuto, ne ordina la registrazione e vi appone il visto con riserva». Nonostante la natura non interdittiva della sanzione della Corte dei Conti si ritiene utile che il controllo sul procedimento venga esercitato da un organo giurisdizionale anche al solo fine di certificare l'eventuale violazione di legge. Tale rilevazione può infatti essere utile, essendo prevista la comunicazione alle Camere dell'elenco degli atti registrati con riserva, al fine di attivare la responsabilità politica del Governo. L'eventuale rilievo in merito alla non corretta gestione procedimentale costituirebbe inoltre una solida base conoscitiva per le valutazioni del Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti normativi del Governo. La Corte costituzionale nella sentenza n.406 del 1989 ha infatti espressamente affermato che fra i controlli sull'attività normativa del Governo «va [...] annoverato anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, terzo comma, della Costituzione». Nello stesso senso, è dominante in dottrina l'orientamento che riconduce i poteri in sede di emanazione e di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge all'alveo delle funzioni di “garanzia”.

Nonostante la non concorde interpretazione della dottrina in merito ai parametri adottabili e all'effettiva estensione del controllo Presidenziale, l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge e l'emanazione degli atti normativi del Governo presentano il tratto comune di inserirsi al termine del procedimento endogovernativo, seppure il primo solo nella fase preliminare all'attivazione del procedimento legislativo mentre il secondo nella fase integrativa dell'efficacia dell'atto normativo²⁶¹. La dottrina riconosce alla norma costituzionale che prevede l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge una limitata portata giuridica o addirittura considera l'istituto come un retaggio del passato sistema monarchico²⁶². E' stato rilevato infatti che l'istituto non sarebbe compatibile con l'attuale sistema costituzionale che prevede la titolarità dell'iniziativa legislativa in capo al Governo. Se in epoca statutaria il Re, costituendo il vertice dell'esecutivo, sottoponeva il disegno di legge ad un'intensa attività ispettiva, oggi la forma di Governo disegnata dalla

²⁶¹ Q. CAMERLENGO, *Attività normativa del Governo e Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2010 p.46.

²⁶² A. VALENTINI, *Gli atti del presidente della Repubblica*. Milano 1965, 65, G.U. RESCIGNO, *Art. 87. in commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, p. 202

Costituzione comporta di dover intendere in maniera differente l'istituto. In questo senso la disposizione costituzionale farebbe inopportuno riferimento al concetto di autorizzazione in quanto il Presidente non potrebbe negare la presentazione del disegno di legge sulla base di valutazioni di criteri di legittimità o di merito. L'istituto avrebbe quindi finalità esclusivamente conoscitive affinché il Presidente, informato dell'attività del Governo, possa esercitare il proprio potere di persuasione (o dissuasione) pur senza poter opporre un definitivo rifiuto alla richiesta di autorizzazione. Inoltre l'autorizzazione sarebbe atto dovuto anche in relazione a disegni di legge dal contenuto eversivo o tali da esporre il Presidente alla responsabilità prevista dall'articolo 90 Cost. in quanto l'atto di iniziativa sarebbe strutturalmente inidoneo a costituire attentato alla Costituzione dovendo essere il Parlamento ad approvare, o respingere, la proposta del Governo. Pur se con nettezza differente, si riscontra in dottrina una sostanziale accettazione dell'impossibilità di opporre un veto assoluto. Rimane controversa invece la qualificazione dei parametri del controllo che variano dalla remota evenienza che l'atto presenti «vizi così gravi che il Parlamento non dovrebbe nemmeno prenderne visione»²⁶³, alla constatazione che nel silenzio della Costituzione siano possibili anche valutazioni di merito²⁶⁴ fino a posizioni intermedie, che fanno riferimento all'esame della «filosofia di fondo» dell'atto²⁶⁵. Alla luce delle osservazioni svolte in merito alla natura delle norme che regolano il procedimento endogovernativo si ritiene che il controllo in sede di autorizzazione possa estendersi quantomeno alla verifica della correttezza formale di questo, verificando la completezza della documentazione a corredo, il rispetto dei tempi di diramazione, l'esame del Preconsiglio e l'approvazione collegiale in Consiglio dei Ministri del testo da presentare. Si rileva infatti che il controllo sulla provenienza dell'atto di iniziativa Governativa, compiuto dai Presidenti delle Camere, si limita alla constatazione della presenza del Decreto di autorizzazione alla presentazione del Presidente della Repubblica²⁶⁶; si può quindi ritenere che questo debba attestare almeno che il testo inviato corrisponda a quello approvato dall'organo collegiale del Governo.

²⁶³ L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in, *Quaderni costituzionali* 322, 1982; Pubblicato anche, con modifiche, come paragrafo 10 della voce "Presidente della Repubblica" in *Enc. Dir.*, Milano, 1986, p. 209-217, G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti) p. 1695 s.

²⁶⁴ R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it ammette esplicitamente «Che il Presidente possa negare l'autorizzazione solo per ragioni di legittimità costituzionale è una pura invenzione dottrinale».

²⁶⁵ A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in *Il Presidente della Repubblica* (a cura di M. Luciani, G. Volpi), Bologna, 1997, p.182.

²⁶⁶ R. DICKMAN, *L'esercizio dell'iniziativa legislativa* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995 p. 28, ricorda che l'unica altra verifica è che la presentazione materiale alle Camere sia effettuata dal Presidente del Consiglio (con eccezione per i ddl in materia di bilancio che per consuetudine arrivano dal Ministro del tesoro) e che la data di trasmissione delle leggi di conversione sia la stessa dell'adozione del Decreto legge.

Ai sensi dell'art. 87 Cost, il Presidente della Repubblica «emana i decreti aventi valore di legge» ed i regolamenti del Governo. La dottrina è concorde nel ritenere che in sede di emanazione il potere di controllo del Presidente si faccia più penetrante almeno nei casi di atti aventi valore di legge, in cui viene in gioco la tutela dell'effettività della ripartizione della funzione legislativa di cui è titolare il Parlamento e del suo esercizio, eccezionalmente operato dal Governo o ad esso delegato²⁶⁷. In sede di emanazione il controllo può, nei casi più significativi di violazione del precetto costituzionale, spingersi fino al rifiuto di emanare l'atto. La dottrina ha riconosciuto che ricade in queste fattispecie la richiesta di emanare atti che esporrebbero il presidente alla responsabilità di cui all'articolo 90 Cost.²⁶⁸, ma anche l'adozione di decreti legislativi in carenza assoluta di delega²⁶⁹ o tardivi rispetto ai termini previsti da quest'ultima²⁷⁰. In merito ai decreti legge il quadro risulta invece essere più complesso dovendosi svolgere un'analisi anche in merito alla sussistenza dei presupposti (extragiuridici) di necessità ed urgenza²⁷¹. La trattazione del tema esula dall'oggetto di questa analisi ma si ritiene che, in analogia con quanto sostenuto in merito all'autorizzazione dei disegni di legge, il Presidente possa effettuare il controllo in merito al corretto svolgimento del procedimento previsto.

²⁶⁷ Per una disamina delle diverse posizioni cfr. G. CAPORALI, *Il presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con Forza di Legge*, Torino, 2000.

²⁶⁸ G.U. RESCIGNO, *Art. 87. in commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1978, p. 202.

²⁶⁹ A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di M. Luciani, G. Volpi), Bologna, 1997, p182.

²⁷⁰ Si vedano inoltre il caso del messaggio del 20 marzo 2006 al Presidente del Consiglio in merito allo schema di decreto presentato per l'emanazione (poi di D.lgs 152/2006, Codice dell'ambiente) con il quale si richiedono chiarimenti in merito al parere negativo della Conferenza stato Regioni ed alla mancata acquisizione del parere del Consiglio di Stato ed il comunicato del 4 febbraio 2011 con il quale il Presidente della Repubblica dichiara irricevibile per l'emanazione il decreto legislativo (poi D.lgs 23/2011, Federalismo fiscale municipale) per la mancanza degli adempimenti previsti dai commi 3 e 4 dall'art. 2 della legge n. 42 del 2009 che sanciscono l'obbligo di rendere comunicazioni alle Camere prima di una possibile approvazione definitiva del decreto in difformità dagli orientamenti parlamentari.

²⁷¹ Sul tema S.M. CICONETTI, *Decreto legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e Società*, 1980. Si veda per, un caso recente di diniego di emanazione, gli scritti in merito alla vicenda Englaro raccolti in *La Costituzione e la vicenda Englaro* su www.astrid-online.it e la lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 febbraio 2009.

5. CONCLUSIONI

Nelle pagine che precedono è stato svolto il tentativo di individuare il procedimento per l'approvazione degli atti normativi e di iniziativa legislativa del Governo analizzando congiuntamente le poche disposizioni procedurali positivizzate dall'esecutivo con le regole di origine parlamentare poste a tutela della qualità della normazione. E' stato esplicitato infatti che il più efficace approccio al tema della qualità della regolazione, intesa sia in senso formale che sostanziale, sia la razionalizzazione delle procedure e la difesa di queste dall'ambizione della politica ad agire svincolata dall'eccessiva rigidità del diritto.

Evidentemente, essendo l'attività normativa del Governo strettamente legata al perseguimento di un indirizzo politico, non si intende proporre un modello nel quale la tecnica possa in qualche modo supplire alle valutazioni di merito su ciò che si intende realizzare. L'identificazione di un procedimento normativo comune, sul quale eventualmente innestare le fasi proprie dei diversi tipi di fonte, è infatti necessaria al limitato scopo di differenziare i momenti di valutazione politica, il perseguimento dei fini appunto, dalle valutazioni di carattere meramente tecnico, che vanno dall'identificazione dei presupposti di fatto fondamento della decisione alla corretta definizione tecnico giuridica dell'articolato. La tesi sostenuta sembra trovare conferma nella interpretazione che si è data delle tecniche di valutazione *ex ante*, che comportano l'apertura della fase istruttoria ai destinatari delle norme da introdurre, e dalle analisi di carattere tecnico, normativo e finanziario, che implicano il coinvolgimento di soggetti in grado di valutare in maniera quanto più oggettiva possibile la sostenibilità, ordinamentale ed economica, delle proposte in esame. Si è cercato inoltre di dare atto dello stato di sostanziale inattuazione delle disposizioni esaminate e si è criticata la configurazione del procedimento che permette, con il consenso del Presidente del Consiglio, di approvare proposte di legge ed atti normativi omettendo l'intero *iter*. Insufficiente è risultato inoltre l'assetto organizzativo interno al procedimento che non distingue funzionalmente le responsabilità dei vari attori nell'ambito dell'istruttoria e non garantisce una adeguata filtratura delle proposte non correttamente istruite e coordinate. Infine coerentemente con l'idea che le norme analizzate descrivano un procedimento giuridico, e non un mero processo per facilitare la condivisione politica, si è sostenuta la natura di queste come fonti di riconoscimento. Alla luce di queste osservazioni quindi gli atti normativi e di iniziativa legislativa approvati in violazione del procedimento (per l'omissione di alcune fasi o il mancato svolgimento delle analisi istruttorie) sarebbero da ritenere invalidi e quindi non

ricevibili da parte del Presidente della Repubblica in sede di emanazione o di autorizzazione alla presentazione alle Camere.

BIBLIOGRAFIA

G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* in *Democrazia e diritto*, n. 3/2009;

V. BACHELET, *Leggi o super leggi di incentivazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 10/1965;

V. BACHELET, *Voce Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol XI, Milano, 1962;

V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967

F. BAIOLO, *Il non contingetamento dei tempi nella conversione dei decreti legge alla Camera dei deputati*, in *La decretazione d'urgenza (il caso dei C.d. decreti "sicurezza")*, (a cura di P. Costanzo), Genova, 2008;

A. BARBERA, *Un buon documento: ma con dei vuoti nel governo dell'economia e della finanza pubblica*, in www.astrid.it

A. BARETTONI ARLERI, *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Rimini, 1982;

F. BATTINI, *La presidenza del consiglio alla vigilia della riforma*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1998;

S. BATTINI, *Uffici di Staff dei Ministri: diversi ma uguali?* In *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2006;

M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.4/2012;

C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005;

R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo: efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, Milano, 1983;

F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: Evoluzione Storica e problematiche attuali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;

P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo: problemi e prospettive* in [www. Astrid.it](http://www.Astrid.it);

P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rassegna parlamentare*, n.4/2000;

- R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni Critiche*, in www.Osservatorio.sullefonti.it ;
- Q. CAMERLENGO, *Attività normativa del Governo e Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2010;
- Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale* n. 3/2012;
- G. CAPORALI, *Il presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con Forza di Legge*, Torino, 2000;
- P.A. CAPOTOSTI, *Voce Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXV, Milano, 1986;
- L. CARLASSARE, *Voce Ministeri (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol XXVI, Milano, 1976;
- P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente esperienza legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica alla luce della problematica degli auto vincoli legislativi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa I "Vincoli" alla funzione legislativa* (a cura di F. Modugno), Milano 1999;
- P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it,
- P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in www.costituzionalismo.it, n.3/2003;
- G. CARPANI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio dell'attività normativa del Governo*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003;
- S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1992;
- F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati* in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2005;
- E. CATELANI, *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), Torino, 2006;
- S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/1998;
- A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. 6 di aggiornamento, Milano, 2002

- A. CELOTTO, *Decreto-legge ed attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in, *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia* (a cura di A. Simoncini), Macerata, 2006;
- A CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza costituzionale*, in *L'educazione giuridica*, Vol. V: *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, Napoli, 1997;
- A. CERVATI, *Art. 72, la formazione delle leggi*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di G.Branca), Bologna-Roma, 1985;
- E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978;
- G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982;
- S.M. CICCONE, *Decreto legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e Società*, 1980;
- S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di Conversione*, in www.giurcost.org;
- S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padova, 1979;
- S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007;
- B. CIMINO, *Gli uffici di diretta collaborazione nella presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2006;
- F. COCOZZA, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, le 'procedure di governo' e 'il governo in Parlamento'* in *Foro italiano*, 5/1989;
- V. CORRADINI, *Rilevanza costituzionale della qualità della normazione* in www.osservatoriosullefonti.it;
- P. COSTANZO, *La valutazione di ammissibilità in commissione degli emendamenti riferiti ai progetti di legge d'iniziativa del Governo: profili costituzionali, prerogative dei parlamentari e del Governo* in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2013;
- V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. 9/1958;
- V. CRISAFULLI, *Le funzioni della Corte Costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in *Rivista di diritto processuale*, 1966;
- V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. 2.1, Padova, 1993;

- G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957;
- F. CURCURUTO, *Il ruolo dell'ufficio legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1985;
- F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959;
- C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2000;
- G. D'AURIA, *La funzione legislativa dell'amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/1995;
- M. DE BENEDETTO, *L'organizzazione della funzione di regolazione*, in *studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2005;
- M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"*, in www.osservatorioair.it;
- U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi "mal scritte"?* in *Lo Stato costituzionale : la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale : scritti in onore di Enzo Cheli (a cura di P. Caretti, M.C. Grisolia)*, Bologna, 2010;
- U. DE SIERVO, *Problemi attuali del nostro sistema normativo*, in *Osservatorio sulle fonti* 1999, Torino, 2000.
- C. DELL'ACQUA, *L'analisi della regolamentazione fra politica e amministrazione* in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005;
- C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/1999;
- M. DE BENEDETTO, *L'organizzazione delle funzione di Regolazione* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/2005
- M. DE BENEDETTO, *Un "quasi-procedimento"* in *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"* (a cura di Nicola Greco), Roma, 2003;
- A. DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione*, in *Studi pisani sul Parlamento* (a cura di E. Rossi), Pisa, 2007;
- V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002;
- G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in www.forumcostituzionale.it;
- G. DI COSIMO, *Datemi più potere* in www.forumcostituzionale.it;

- G. DI COSIMO, *Il Governo forte*, Macerata, 2010;
- G. DI COSIMO, *Il Governo Pigliatutto, La decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013;
- V. DI PORTO, *L'analisi di impatto nell'istruttoria legislativa*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo : atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo"*, Pisa, 10 giugno 2002 (a cura di E. Catelani, E. Rossi), Milano , 2003;
- R. DICKMAN, *L'esercizio dell'iniziativa legislativa* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1995;
- R. DICKMAN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova 1997
- R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare* n. 1/2000;
- G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. 17, Roma, 1989;
- E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?* in www.federalismi.it;
- G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008;
- L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), Torino, 2006;
- L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 2008, Bologna;
- R. FINOCCHI GHERSI, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo : atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo"*, Pisa, 10 giugno 2002(a cura di E. Catelani, E. Rossi), Milano, 2003;
- E. FRONTONI, *Pareri ed intese nella formazione del Decreto legislativo*, Napoli, 2012;
- A. GRECO, *L' analisi di impatto della regolamentazione: Origini e tendenze recenti* in www.federalismi.it;
- R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato (trad. it)* Milano, 1959;
- C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale, I. Dottrine generali*, Milano, 1957;

S. LABRIOLA, *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999;

S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e Poteri*. Commento alla legge 23 agosto 1988 n.400, Rimini, 1997;

G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, (a cura di E. Rossi), Padova, 2004;

E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura*, in www.osservatoriosullefonti.it

N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it;

N. LUPO, «*Dal regolamento alla legge*». *Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, relazione al convegno su «*Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*», in *Diritto e società*, n. 3/2006;

N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1999;

N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una rivitalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2006* (a cura di P. Caretti), Torino, 2007;

N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangeri, quaderno, 2010*, Napoli, 2010;

N. LUPO, *Il ruolo del governo nelle commissioni parlamentari*, in *Studi pisani sul parlamento* (a cura di E. Rossi), Vol III, Pisa, 2009;

N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in *Il ruolo delle assemblee elettive – la qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, (a cura di M. Carli) II, Torino, 2001;

N. LUPO, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione* (a cura di G. Recchia e R. Dickmann), Padova, 2000;

N. LUPO, *La nuova disciplina del parere sugli atti normativi del Governo nel regolamento della Camera e le sue possibili conseguenze sul sindacato giurisdizionale*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della Giurisprudenza Costituzionale* (a cura di Coccozza, Staiano), Torino, 2001;

N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?* in www.amministrazioneincammino.luiss.it;

N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?* in *Iter legis*, n.1/2004;

- N. LUPO; *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni regionali*, n. 1-2/2007;
- M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005;
- C. MANCINO, G. SAVINI, *Le strutture di coordinamento della presidenza del Consiglio: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) ed il dipartimento per il Coordinamento Amministrativo (D.I.C.A.)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it;
- M. MANETTI, *I regolamenti delle autorità indipendenti*, in *Scritti in Onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009;
- M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in www.associazionedeicostituzionalist.it;
- M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo* in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2008;
- M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi* in *Atti del XXV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2012;
- M. MANETTI, *Voce Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXIX, Milano, 1988;
- A. MANZELLA, *Art. 64 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma 1986;
- V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge* in www.forumcostituzionale.it;
- T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2010;
- B.G. MATARELLA, *Analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico normativa e motivazione agli atti giuridici* in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, *Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002* (a cura di E. Catelani e E. Rossi), Milano, 2003;
- B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, n. 4/1993;
- A. MENCARELLI, *Leggi organiche e autovincoli legislativi: davvero la legge non può limitare se stessa?*, in *Giurisprudenza italiana*, n.5/2005;
- A. MENÈ, *Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi*, in *Il Parlamento nella transizione* (a cura di S. Traversa e A. Casu), Roma – Milano, 1998;

- M. MEZZANOTTE, *La ricerca della «Better regulation» in un sistema di «Multilevel Governance»* in *Rassegna parlamentare*, n.4/2007;
- F. MODUGNO, *Regole per le regole, regole sulle regole*, in *Quaderni della Rassegna Parlamentare, Scienze e tecnica della legislazione, Lezioni*, Napoli, 2006;
- F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione* in *Studi in onore di Mazziotti di Celso*, Padova 1995;
- F. MODUGNO, voce *Validità (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLVI, Milano, 1993;
- A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1998;
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto Pubblico*, Padova, 1975;
- A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2008;
- F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.3/2012;
- A. NATALIANI, F. SARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2009;
- D. NOCILLA, *Funzione consultiva del Consiglio di Stato e Costituzione*, in www.giustizia-amministrativa.it;
- A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, Padova, 1997;
- A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella L. n. 400 del 1988*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988;
- R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Milano, 2004;
- A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 199 sulla riorganizzazione della Presidenza dl Consiglio e dei Ministeri*, (a cura di A. Pajno e L. Torchia), Bologna, 1999;
- L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XIX, Milano, 1970;
- L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1982;

A. PALANZA, *Il funzionario come esperto di legislazione*, in *La formazione della classe dirigente per l'Europa*, (a cura di A. Casu), Roma, 1999;

A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi del Bilancio della Camera e del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1998;

D. PARIS, *Il controllo del Giudice Costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in www.forumdiquaderniconstituzionali.it;

F. PATRONI GRIFFI, «*La fabbrica delle leggi*» e la qualità della normazione in Italia in *Diritto amministrativo*, n. 1/2000;

F. PATRONI GRIFFI, *Forme e procedure della normazione, l'esperienza del Nucleo per la Semplificazione in L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo : atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo"*, Pisa, 10 giugno 2002 (a cura di E. Catelani, E. Rossi), Milano, 2003;

R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2010;

P. L. PETRILLO, *Air e Gruppi di pressione: un binomio possibile* in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2010;

P.L. PETRILLO, *Forma di governo e gruppi di pressione in Italia*, in *Lezioni sul parlamento nell'età del disincanto* (a cura di G.C. De Cesare), Roma, 2011;

P.L. PETRILLO, *Lobbies della democrazia e democrazia delle lobbies*, in www.ildirittoamministrativo.it;

P.L. PETRILLO, *Lobbies, trasparenza e partecipazione: le regole ci sono già*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012;

M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto*, in www.federalismi.it;

A. PICONE, *Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Vol III, Roma, 2013;

G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Foro italiano*, 1989;

A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in *Il foro italiano*, n.5/1969

- A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore in Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975;
- A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951;
- L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954;
- G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, Milano, 1997;
- D. RAVENNA, *La programmazione dei lavori e la partecipazione degli esecutivi ai procedimenti legislativi*, in *Studi pisani sul Parlamento* (a cura di E. Rossi), Vol. III, , Pisa 2009;
- M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1984;
- G. RECCHIA R. DICKMAN, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e qualità della normazione*, Padova, 2002.
- G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca), Milano Roma, 1978;
- G.U. RESCIGNO, *Diritto pubblico*, Bologna, 2012;
- G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967;
- G.U. RESCIGNO, *La catena normativa. Contributo al tema della fattibilità delle leggi*, in *Politica del Diritto*, n.3/1987;
- G.U. RESCIGNO, *Le tecniche di progettazione legislativa, L'analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/1984;
- G.U. RESCIGNO, *Problemi politico-costituzionali di una disciplina delle tecniche di redazione e del controllo di fattibilità delle leggi*, in *Le Regioni*, n. 2-3/1985
- G. U. RESCIGNO, *Rapporti tra analisi di fattibilità e altre tecniche legislative*, in *Quaderni regionali*, 1996;
- G.U. RESCIGNO, *Voce Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol XXX, Roma, 1993;
- G. RIVOSACCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento* in www.associazionedeicostituzionalisti.it;

G. RIZZONI, *La presidenza del Consiglio dei Ministri: un Ministero sui generis*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali* (a cura di C. D'Orta – F. Garella) Bari, 1997;

R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;

A. ROSS, *Diritto e giustizia*, Torino, 200;

A. Ross, *Sull'autoriferimento e su un puzzle nel diritto costituzionale*, in *Critica del diritto ed analisi del linguaggio* (a cura di Guastini e Febbraio), Bologna, 1982;

A. Ruggeri, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)* in *Rassegna parlamentare*, n.1/1999;

A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più lungo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it;

A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981;

A. RUGGERI, *Linee emergenti e prospettive di "razionalizzazione" in tema di norme sulla normazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2000,

A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di M. Luciani, G. Volpi), Bologna, 1997;

A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)* in www.forumcostituzionale.it;

A. RUGGERI, *Crisi Economica e crisi della Costituzione*, in www.gruppodipisa.it;

M RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva* in *La delega legislativa, atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009;

M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa, un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2000;

F. S. SEVERI, *Voce Presidenza del Consiglio (Organizzazione amministrativa)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*; Torino, 1987;

G.M. SALERNO, B. MALAISÌ, *Commento all'art. 87*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), Torino, 2006;

- G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/1997;
- A.M. SANDULLI, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo in Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, ora in *Scritti giuridici*, Napoli 1990;
- G. SAVINI, *il nuovo ruolo degli uffici legislativi: note preliminari* in *Rassegna parlamentare* n. 4/2005;
- G. SAVINI. *L'analisi di impatto della Regolamentazione nella nuova direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001* in www.amministrazioneincammino.luiss.it;
- A. SCIORTINO, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Torino, 2002;
- F. SEPE, *La struttura amministrativa della presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.4/1999;
- G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali, nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 167 del 1999*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000;
- G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2012;
- G. SERGES, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (brevi riflessioni a margine del recente "Statuto dei diritti del contribuente")* in *Le trasformazioni della funzione legislativa* (a cura di F. Modugno), Vol. II, Milano 2000;
- S. SPADA, *La qualità della normazione secondo la "giurisprudenza del Comitato per la legislazione"*, in osservatoriosullefonti.it;
- E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, I, Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958;
- G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006* (a cura di P. Caretti), Torino, 2007;
- M.P.C. TRIPALDI, *Strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle Fonti 1999*, (a cura di U. De Siervo), Torino, 2000;
- P.TRUPIA, *Lobbying: la partecipazione influente nello Stato pluriclasse* in *Rassegna parlamentare*, n. 3-4/1987;
- R GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo*, in *Le regioni*, 1986;
- A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione* in *"Buone" regole e democrazia* (a cura di M. Raveraira), Soveria Mannelli, 2007;

- A. VALENTINI, *Gli atti del presidente della Repubblica*. Milano 1965;
- E. VOZZI, *Il procedimento legislativo*, in *Lezioni di Tecnica legislativa* (a cura di S. Bartole), Padova, 1988;
- R. ZACCARIA, *Fuga dalla Legge?* in *Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011;
- U. ZAMPETTI, *Evoluzione della legislazione e ruolo del Parlamento* in *Rassegna Parlamentare* n.1/2011
- U. ZAMPETTI, *Evoluzione della legislazione e ruolo del parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2011;
- U. ZAMPETTI, *Il parlamento di fronte alla trasformazione dei sistemi normativi*, in *Quaderno n. 16 dell'associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, seminario 2005*, Torino, 2005;
- U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1,2001;
- U. ZAMPETTI, *Il ruolo degli apparati serventi delle assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo* in *Atti del Convegno svoltosi a Palermo il 20 gennaio 2012*, Palermo, 2012;
- C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi in: L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, in *Atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo"*, (a cura di E. Catelani, E. Rossi), Milano 2003;