

## Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano

di Paola De Luca\*\*  
(23 agosto 2017)

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Il contesto nel quale si è trovato ad operare il Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio. 3. Il DAGL 4. Proposte di modifica.

### 1. Premessa

Uno dei tratti che caratterizza lo Stato della legislazione nazionale da ormai diversi decenni è senza dubbio rappresentato dalla crescita della normazione di rango primario del Governo; crescita connessa, infatti, ad una relativa diminuzione della legislazione di origine parlamentare<sup>1</sup>.

In linea con il *general trend* europeo di devoluzione di quote del potere sovrano statale al livello sovranazionale ed internazionale, parallelo ad un vero e proprio *asymmetrical process of devolving powers* interno<sup>2</sup>, anche nella forma di governo italiana si è registrata una trasformazione nel processo di elaborazione normativa, a favore della compagine esecutiva<sup>3</sup>.

In effetti, non più come mero invitato di pietra<sup>4</sup>, questo “timoniere”<sup>5</sup> partecipa attivamente alla determinazione della politica della legislazione, mediante la deliberazione, in Consiglio dei ministri, non solo di decreti legislativi delegati o di decreti legge, ma, da quanto si può apprendere ad esempio dai resoconti sullo stato della legislazione relativi agli ultimi decenni, quello che Montesquieu aveva classificato come potere esecutivo, è oggi promotore di veri e propri disegni di legge o di strategiche ed incisive proposte emendative a testi normativi all’esame delle Camere<sup>6</sup>, sia di origine parlamentare che presentate dalla medesima compagine governativa<sup>7</sup>.

1 Sul tema si vedano C. BARBIERI, L. VERZICHELLI (a cura di), *Il governo e i suoi apparati. L’evoluzione del caso italiano in prospettiva comparata*, Genova, 2003; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010, Napoli, 2011; M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un’esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000. Inoltre, occorre tener presente sin da ora la cornice costituzionale che affida al Governo una propria attività normativa, includendolo tra i soggetti titolari dell’iniziativa legislativa (art. 71), affidandogli l’esclusiva iniziativa annuale in materia di bilancio (art. 81), consentendo alle Camere di approvare leggi di delegazione legislativa al Governo (art. 76) e a quest’ultimo di adottare sotto la sua esclusiva responsabilità i decreti-legge (art. 77), menzionando inoltre i regolamenti da emanarsi da parte del Capo dello Stato (art. 87) e prevedendo le tre componenti necessarie del Potere Esecutivo (artt. 92 e 95 Cost.).

2 Cfr. B. CARAVITA, *Federalismo, modelli istituzionali, sussidiarietà*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2005.

3 Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane, I, Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958.

4 Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013.

5 Cfr. F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone: governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009.

6 Sia pure al centro di un’imponente enfasi giornalistica, ma con un *feedback* procedurale peculiare, basti ricordare, a tal proposito i cd. emendamenti Marcucci, Esposito e Guidi.

Tale processo evolutivo di “Governo decidente e Parlamento consulente”<sup>8</sup>, a ben vedere, è iniziato agli albori della “seconda fase della Repubblica”<sup>9</sup>, con il conferimento delle deleghe legislative al Governo Amato, finalizzato al rientro degli squilibri della finanza pubblica e si è poi successivamente rafforzato in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 relativa al divieto della reiterazione dei decreti legge<sup>10</sup>, raggiungendo livelli quantitativi apicali con l’attuazione del vasto processo riformatore amministrativo a Costituzione invariata, alla fine degli anni ‘90 e continua a ricevere, oggi più che mai, dei forti incentivi in tal senso, dal continuo uso della decretazione d’urgenza e della questione di fiducia per l’approvazione di testi governativi<sup>11</sup>. Nella consapevolezza degli autorevoli studi dottrinari che sul tema si stanno succedendo, incentrati, in particolare, sia sul profilo della “fuga dalla legge”<sup>12</sup> sia su quello delle contingenti esigenze politiche ed economiche che impongono al decisore pubblico la posta in essere di interventi normativi specifici ed immediati, così, non sempre frutto di una complessa discussione e votazione parlamentare, ci si pone quindi l’obiettivo di analizzare, più nello specifico, la trasformazione di tutto quello che si nasconde dietro le quinte del processo legislativo endogovernativo.

Più nel dettaglio, analizzando e monitorando i giochi di forza e di negoziazione tra i vari ruoli istituzionali coinvolti, si intende studiare la politica di legislazione e di programmazione del Governo, difficilmente disciplinabili al livello normativo<sup>13</sup>, ponendo in evidenza proprio lo scontro tra le poche regole e le molteplici prassi che regolano l’iter di iniziativa del Ministro proponente-competente per materia, il forte attivismo e l’indiscusso protagonismo del Ministro per i Rapporti con il Parlamento<sup>14</sup>, la fase di coordinamento tecnico-normativa dell’avanprogetto<sup>15</sup> legislativo all’interno del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della

7 Cfr. R. ZACCARIA (a cura di), *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative : atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma*, Camera dei deputati, 2008.

8 Cfr. P. PASSAGLIA, *Il Parlamento “consulente” ed il Governo “decidente” nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale: dal “formalismo” alle “additive di procedura”?*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “consulente”: dato e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002.

9 Cfr. M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015.

10 Che ne ha incentivato, di conseguenza, l’apposizione della questione di fiducia soprattutto nell’Aula di Montecitorio, laddove il Regolamento, all’art. 154, in questo caso, non prevede il contingentamento dei tempi.

11 In effetti, le spinte provenienti dalle urgenze e dai tempi che la politica impone al procedimento di formazione degli atti normativi o, ancora, le costanti intromissioni e ripensamenti sul medesimo tema da parte della maggioranza parlamentare, della quale l’Esecutivo, nella forma di governo parlamentare di tipo dualista italiana, è espressione, accrescono senz’altro il margine di manovra legislativa della compagine governativa. Cfr. R. FINOCCHI GHERSI, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, in E. CATELANI ED E. ROSSI (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, Milano, 2003, p. 59 ss.

12 Cfr. F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge nel sistema delle fonti*, in *Dir. E soc.*, 1989, pp. 411 ss.; R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, con la collaborazione di E. ALBANESI, E. BROGI e V. FIORILLO, Brescia, 2011.

13 Relativamente poche sono infatti le norme che nel tempo hanno affrontato il tema, come la l. n. 400/1988, la l. n. 59/1997, i d. lgs. nn. 300 e 303/1999, il D.P.C.M. 1 marzo 2011 e, da ultima, la l. n. 124/2015 cd. “Riforma Madia”.

Presidenza del Consiglio, la vera e propria negoziazione tra i Capi degli Uffici legislativi dei vari Ministeri coinvolti e i portatori dei diversi interessi lobbisti nel corso del pre-consiglio, quale riunione preparatoria dei disegni di legge che saranno poi da ultimi licenziati in sede di Consiglio dei Ministri.

In altri termini, tale contributo, alla luce dello scenario istituzionale in evoluzione, della crescente personalizzazione della carica di Presidente del Consiglio e dei Presidenti di Camera e Senato, oltre che dello spostamento del baricentro legislativo, intende soprattutto evidenziare il *facere* strategico e poco conosciuto di propulsione del leader governativo e, ancor più, di coordinamento del DAGL di Palazzo Chigi, sede del reale confronto tra i diversi interessi settoriali e punto di mediazione finalizzata al raggiungimento di soluzioni compromissorie.

## **2. Il contesto nel quale si è trovato ad operare il Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio**

Certamente, con il tramonto della forma di Stato liberale è venuto meno anche l'assioma che aveva portato a considerare la normazione primaria come la manifestazione, se non unica, quantomeno preferenziale della volontà dello Stato<sup>16</sup>.

Tale processo di "fuga dalla legge"<sup>17</sup> ha portato, al contempo, ad una vera e propria crisi della funzione tradizionalmente ad essa attribuita; le norme ordinarie, cioè, non sono più soltanto un atto normativo generale ed astratto posto in essere dal legislatore parlamentare, ma sono divenute, da un lato, lo strumento privilegiato per la realizzazione dell'indirizzo politico governativo e, dall'altro, un mezzo per eliminare quegli ostacoli che, limitando di fatto la libertà eguale<sup>18</sup>, impediscono il pieno sviluppo della persona e della sua partecipazione alla vita dello Stato (art. 2 Cost. e art. 3, comma 2, Cost.)<sup>19</sup>.

---

14 Appare innegabile, oggi, il ruolo di forte protagonismo assunto dal Ministro "del Parlamento per i rapporti con il Governo", quale rappresentante in Aula dell'unitaria compagine esecutiva, consulente della Presidenza in relazione a qualsiasi atto o provvedimento normativo, di impulso nella programmazione dei lavori oltre che di vero e proprio portavoce del *facere* governativo e ministeriale, anche per quanto riguarda l'apposizione della questione di fiducia o l'autorizzazione alla presentazione di proposte emendative alle Camere. In particolare, durante il Governo Renzi, esemplare in tal senso è stata la condotta del Ministro Boschi, cofirmataria di una riforma costituzionale, presente a molti appuntamenti politici pubblici o convegni dottrinari, ma anche molto determinata nell'andare avanti nonostante le numerose accuse da più parti mosse, a causa di alcuni avvenimenti che hanno interessato la propria famiglia. Certo, oltre all'ormai stabile quadro normativo regolante la figura del Ministro suddetto e i Dipartimenti della Presidenza del Consiglio con i quali tale figura si relazione più di frequente (ci si riferisce alle direttive del Pcm del 26 febbraio 2009, del 1 marzo 2011 e del 1 ottobre 2012), molto dipende dall'impostazione politica del Presidente del Consiglio di turno e dalla stessa personalità dei componenti il Potere Esecutivo; non è un caso, infatti, che l'attuale Ministra Finocchiaro occupi un posto certamente rilevante nel Governo Gentiloni, ma meno imponente rispetto a quello della Ministra Boschi durante il Governo Renzi.

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

16 Cfr. T. GROPPA, A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, 2012.

17 Cfr. R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge?*, Brescia, 2011.

18 Cfr. N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995.

In altri termini, una siffatta metamorfosi ha caricato la fonte primaria di una serie di nuovi compiti, modificandone la fisionomia e comportando la crescente difficoltà delle sole Assemblee rappresentative nazionali di gestire la complessità della negoziazione legislativa in tempi certi e con prodotti qualitativamente adeguati<sup>20</sup>, cui ha risposto, nei fatti, una supplenza non solo del Governo, attraverso l'uso improprio degli atti aventi forza di legge o delle mere fonti secondarie, ma anche di una vera e propria moltiplicazione dei centri legislativi formalmente riconosciuti<sup>21</sup>.

Dall'approvazione dell'ordine del giorno Perassi<sup>22</sup> ad oggi, la forma di governo italiana è stata oggetto, infatti, di un continuo *work in progress*, all'insegna di un "sistema costituzionale multilivello"<sup>23</sup>, o meglio "intercostituzionale"<sup>24</sup>, che ha portato alla devoluzione di importanti quote di potere dallo Stato nazionale alle istituzioni euro-unitarie e al "sistema Strasburgo"<sup>25</sup> oltre che, al contempo, al ripensamento della distribuzione dei poteri e delle competenze tra gli organi dello Stato stesso, a favore della sempre più incisiva "caporalizzazione" del leader governativo<sup>26</sup>, all'interno di una parallela spettacolarizzazione della politica, attraverso l'uso strategico dei media<sup>27</sup>.

E' così che il Parlamento non solo ha finito con il rivestire, nell'ordinamento normativo interno, un "principe" a livello formale, al quale nella sostanza è stato però tolto "lo scettro"<sup>28</sup>.

Ecco che allora, ferma restando la responsabilità politica della compagine esecutiva in merito ad un non corretto esercizio di tali poteri normativi, ad esempio sotto il profilo del rispetto dei necessari adempimenti previsti dalla

---

19 Interessanti, in tal senso, sono i dati relativi alle leggi approvate nella Legislatura in corso (aggiornati al 15 giugno 2017), suddivise per iniziativa, in base ai quali il 79,05% della produzione normativa è di matrice governativa, seguita dal 19,68% di natura parlamentare, dallo 0,32% di iniziativa regionale e, infine, il restante 0,95% racchiude le leggi di iniziativa mista (ovvero i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare/regionale/popolare/del CNEL). Come evidente, la netta prevalenza dell'iniziativa governativa è la conseguenza del ruolo giocato anche dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le leggi di bilancio e di ratifica; leggi, cioè, che per la loro tipologia spettano all'iniziativa dell'Esecutivo, con l'eccezione delle ratifiche. Cfr. Comitato per la legislazione (a cura di), *La produzione normativa nella XVII legislatura n. 12*, in [www.cameradeideputati.it](http://www.cameradeideputati.it).

20 L'attenzione verso la qualità della regolazione, quale parametro di efficienza del sistema economico e sociale, si è andata accentuando in questi ultimi anni. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, *Guida alla redazione dei testi normativi*, Roma, 2011.

21 Cfr. Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (a cura di), *Il Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, in [www.cameradeideputati.it](http://www.cameradeideputati.it).

22 Cfr. L. ELIA, *La forma di Governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari, 2009.

23 Cfr. A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello: tra Europa e Stati nazionali*, Milano, 2004.

24 Cfr. A. RUGGERI, *Salvaguardia di diritti fondamentali ed equilibri istituzionali in un ordinamento "intercostituzionale"*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2013.

25 Cfr. E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, 2015.

26 Cfr. A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2004.

27 Cfr. L. VIOLANTE, *Politica e menzogna*, Roma, 2013.

28 E' stata ripresa l'allegorica immagine proposta da G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma, 1986.

legge e dalla Carta costituzionale<sup>29</sup>, ha quindi corrisposto, nella prassi, uno sviluppo dell'elaborazione e della valutazione delle politiche pubbliche (*rectius* forma di governo) in continua trasformazione.

Più nello specifico, da una prospettiva di analisi diacronica è possibile evidenziare la lenta ma costante evoluzione della democrazia consensuale che si era sviluppata dagli anni del cd. "arco costituzionale" fino alla prima crisi istituzionale degli anni '90, durante il quale è intervenuta non solo la timida ed iniziale formalizzazione del rapporto fiduciario nei regolamenti camerati interni del 1971, quant'anche un nuovo complesso di regole elettorali e un sistema partitico bipolare, ai quali sono succeduti, invece, dopo l'inchiesta giudiziaria di manipolite, l'avvento di un "bipolarismo imperfetto"<sup>30</sup>, accompagnato dalla crisi delle tradizionali ideologie politiche, da una nuova legge elettorale, parallela ad una vera e propria "rivoluzione" delle regole del gioco di Palazzo Montecitorio<sup>31</sup>, che hanno guidato il nostro assetto politico istituzionale fino al 2011-2012; biennio della seconda crisi sistemica, originata dai devastanti dissesti economico-finanziari, intrecciati a preesistenti deficit strutturali e ad una logorante crisi politica già in atto, che portarono, congiuntamente, ad un vero e proprio "collasso istituzionale", con il conseguente cambio dei vertici decisionali e l'ascesa nell'arena politica del cd. "governo tecnico"<sup>32</sup>.

---

29 Basti pensare, a tal proposito, all'eventuale assenza della preventiva deliberazione del Consiglio dei ministri, alla mancanza del decreto di autorizzazione alla presentazione del Capo dello Stato o della materiale presentazione alle Camere a cura del Presidente del Consiglio dei ministri (occorre precisare, però, che a tale regola si deroga, in via di prassi, nel caso di progetti di legge in materia di bilancio e dei documenti finanziari, per i quali la presentazione è infatti formalizzata con lettera del Ministro dell'Economia e delle Finanze). Cfr. R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997.

30 Cfr. O. MASSARI, *Italicum: errare Humanum est, perseverare autem diabolicum*, in F. LANCHESTER, G. AZZARITI, M. BENVENUTI, R. BUFULCO, P. CARNEVALE, S. CECCANTI, A. CERRI, G. FERRARA, A. GIGLIOTTI, O. MASSARI, *Atti del Seminario "Le Corti e il voto"*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, fascicolo 3/2013.

31 La riscrittura delle regole procedurali interne all'Aula di Montecitorio avvenuta nel 1997, su impulso del forte attivismo mostrato in merito dell'allora "motore e garante della programmazione", on. Luciano Violante, è senza ombra di dubbio la riforma più incisiva che la Camera dei deputati sino ad oggi ha conosciuto. Dagli anni '70 alla cd. "Riforma Boldrini", quella intervenuta nel corso della XIII Legislatura, nella consapevolezza dei precedenti e numerosi tentativi di innestare, a seconda delle diverse stagioni politiche, oppure, dei differenti protagonisti parlamentari, delle mere disposizioni regolamentari aggiuntive o modificative, "quasi in un accanimento terapeutico nei riguardi del *corpus* del 1971, approvato in un contesto politico ed istituzionale completamente eterogeneo", con un *facere* organico ha cercato di adeguarsi al mutato contesto politico-istituzionale post mani pulite; mutamento concernente, però, la sola Camera dei deputati, dato il carattere prettamente presidenzialistico e l'elevata elasticità del testo regolamentare del Senato, già modificato nel 1988. Se allora, in quegli anni, al Senato si procedette solo a puntuali e parziali innovazioni, accompagnate da decisioni di tipo "convenzionale" (come i pareri della Giunta per il Regolamento, le decisioni della Conferenza dei Presidenti di Gruppo o gli accordi tra i Gruppi stessi), alla Camera, invece, ancora legata alla prospettiva assembleare insita nell'impostazione regolamentare originaria, fu necessaria una più ampia ed incisiva revisione. Sul punto, si veda rispettivamente, V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Quad. 2007; L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, anno II, n.1, numero speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, fasc. n. 1/2009.

Tale esecutivo “dei professori”, guidato dall’allora Presidente del Consiglio Mario Monti, all’insegna della *spending review* e di altre misure di adeguamento al contesto internazionale, ha di fatto inaugurato una stagione di vero e proprio centralismo, anche a livello normativo, della compagine governativa, non solo a discapito dei vari enti costitutivi la Repubblica (ex art. 114 Cost.)<sup>33</sup>, quant’anche dello stesso Parlamento<sup>34</sup>.

In effetti, più nel dettaglio, con lo scopo di far fronte in modo immediato alle sempre mutevoli contingenze economico-finanziarie di quegli anni, il Governo, da mero soggetto legittimato dalla stessa Costituzione ad avere l’iniziativa legislativa (ex art. 71 Cost.), nel rispetto dell’esercizio della funzione normativa affidata in via esclusiva alle Camere (in base a quanto disposto dall’art. 70 Cost.), ha assunto una sempre crescente centralità, sia *de jure* che *de facto*, volta alla predisposizione di veri e propri testi normativi endogovernativi sostitutivi delle cd. “leggine” delle Commissioni e dei disegni di legge di Palazzo Madama e Montecitorio.

Il ruolo normativo del Governo e di coordinamento del Presidente del Consiglio, insomma, hanno finito con l’essere riscontrabile, rispettivamente, anche nel controllo governativo pressoché totale delle proposte emendative eventualmente intervenute nell’*iter legis* (previa autorizzazione del Ministro per i Rapporti con il Parlamento<sup>35</sup>) e, al contrario, nel potere definitorio del Capo di

---

32 Quale Governo dalla non dichiarata identità politica, ma comunque appoggiato dalle forze politiche in situazioni di emergenza. Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2016. Tale espressione è stata già utilizzata in passato per indicare il Governo Ciampi (1993-94) e il Governo Dini (1995-96), ma di recente è stato così etichettato anche l’Esecutivo presieduto da Mario Monti nel 2011-2013; seppure il Prof. Monti era stato nominato pochi giorni prima senatore a vita ed aveva quindi assunto lo *status di* parlamentare, a differenza della squadra di soli tecnici del Governo Dini e del Governatore della Banca D’Italia Ciampi.

33 Come non menzionare, a tal proposito, la l. cost. n. 1 del 2012, dalla dottrina definita la “contro-riforma”, rispetto a quella del 2001, per eccellenza. Cfr. G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri*, Quad. 2011.

34 Inoltre, con riferimento al “ruolo normativo del Governo”, tanto attraverso l’esercizio della sua potestà normativa diretta, quanto attraverso quello dei poteri del “Governo in Parlamento”, si può affermare come “quello che pare necessario, a tutela dei valori fondamentali del sistema e della stessa legittimazione della decisione normativa che ne costituisce il frutto, è che il procedimento si svolga assicurando forme adeguate di partecipazione delle forze politiche presenti in Parlamento e, quindi, anche delle minoranze (che, pur non condividendo quella decisione, devono ritenersi vincolate a rispettarla), ma al tempo stesso, strumenti idonei a garantire l’enucleazione del principio della responsabilità politica, su cui, a maggior ragione in un sistema maggioritario, si fonda la democrazia (e la stessa possibilità di un’alternanza tra le forze politiche al governo del paese)”. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide. Il Filangieri. Quaderno 2010*, Napoli, 2011, p. 134.

35 Secondo le il regolamento interno del Consiglio dei Ministri, gli emendamenti governativi devono obbligatoriamente transitare dal DAGL e dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento, allo scopo di consultare le amministrazioni interessate e di ottenere il parere dei rispettivi Ministri, all’interno di un vero e proprio concerto, che avviene in via cartacea, telefonica e molto spesso anche attraverso una riunione di coordinamento. E’ solo a questo punto che il Ministro per i Rapporti con il Parlamento autorizza la presentazione dell’emendamento o lo presenta direttamente firmandolo egli stesso, seguendo così l’*iter* descritto dagli artt. 86, comma 5, Reg. Cam. e 100 del Regolamento del Senato. Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, n. 4/1993.

Palazzo Chigi in relazione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, di indirizzare e armonizzare il *facere* del suo apparato servente.

Quest'ultimo, infatti, all'interno di una vera e propria "democrazia del leader"<sup>36</sup>, si è trovato a poter definire sia la progettazione legislativa, volta ad elaborare e progettare il testo normativo, che la stessa politica della legislazione finalizzata a scegliere cosa decidere, nonostante fosse assente una formale "cabina di regia" della complessiva attività normativa e, quindi, con l'essenziale ausilio del coordinamento assicurato dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi di Palazzo Chigi.

### 3. II DAGL

Il DAGL, previsto già dalla l. n. 400 del 1988 è un ufficio di guida politica della legislazione, interno alla Presidenza del Consiglio, disciplinato con legge ordinaria e competente, quindi, a coordinare (e non a guidare) i vari Uffici Legislativi coinvolti, di volta in volta, nel procedimento di adozione dei provvedimenti che verranno discussi all'interno del pre-consiglio e che, "salvo intese", saranno poi licenziate dal Consiglio dei Ministri. Tale Ufficio tecnico inoltre, ha poi assunto nella prassi un ruolo di mediatore non solo tra gli interessi centrali, in genere portati avanti dal Governo e settoriali, tutelati dal sistema delle Conferenze o dai gruppi di lobbies, ma anche tra il Consiglio dei Ministri e il leader dei banchi governativi.

Tuttavia, se dell'esigenza di una disciplina dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio in grado di evidenziarne, accanto alla funzione di direzione, anche quella di coordinamento dell'attività degli altri ministri si era parlato in Assemblea costituente, è solo dagli anni '60 del secolo scorso che la struttura e l'organizzazione della Presidenza iniziano ad acquisire rilievo specifico.

Prima di quel periodo, infatti, la struttura servente il Capo del Governo era sottesa a quella di altri dicasteri; quello degli interni, in particolare, presso il quale anche i precedenti governi Giolitti o Mussolini avevano stabilito la propria sede.

Con il passaggio dal Viminale a Palazzo Chigi nel 1961 e, soprattutto negli anni '80, l'organizzazione presidenziale diventa essa stessa "amministrazione", capace di competere sul piano della grandezza dell'apparato e della quantità dell'attività con quella dei ministeri più grandi<sup>37</sup>; si deve alla l. n. 400 del 1988, infatti, la trasformazione di quel "grosso, mastodontico gabinetto"<sup>38</sup> in un'organizzazione stabile e funzionale all'attuazione dei compiti costituzionalmente affidati al Presidente dell'esecutivo<sup>39</sup>.

---

36 A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, cit.

37 Cfr. C. MANCINO, G. SAVINO, *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 *amministrazioneincammino.luiss.it*

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

39 Cfr. C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1 del 2000.

Inoltre, l'apparato della Presidenza, quale corpo amministrativo eterogeneo, competente a svolgere funzioni meramente amministrative o finanziarie e, al contempo, centro di responsabilità legato alla funzione di indirizzo e coordinamento del Capo dell'esecutivo, ha senza dubbio risentito dell'evoluzione presidenziale, che da mero arbitro (*chairman*) ha assunto un ruolo non solo rappresentativo, ma anche direttivo (*chief*) della coalizione di Governo, divenendo, quindi, un apparato istituzionale molto simile a quello degli altri organi costituzionali<sup>40</sup>.

Con i decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, poi, sono state ulteriormente razionalizzate le funzioni e le ripartizioni burocratiche interne a Palazzo Chigi, tanto che, ad esempio, all'art. 6 del d. lgs. n. 303/1999 il legislatore ha previsto un'apposita partizione amministrativa, denominata DAGL, che ha assorbito le competenze prima riservate all'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, abrogato, infatti, dall'art. 12.4, lett e) del D.P.C.M. 10 marzo 1994.

Ulteriormente regolato nel 2000<sup>41</sup>, sono successivamente state elencate le varie funzioni attribuite a tale Dipartimento, capace di coordinare ed anzi promuovere l'istruttoria dell'iniziativa legislativa governativa, curare la qualità dei testi normativi, verificare la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, verificare, altresì, le relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta di organi parlamentari, esprimere pareri giuridici e sovrintendere al contenzioso curato dalla Presidenza, interfacciarsi, a nome del Governo centrale, per mezzo del sistema delle conferenze o di appositi canali con i portatori di interessi territoriali locali ed europei, curare e mediare tra i vari dicasteri nella redazione di avoprogetti normativi che dovranno in seguito essere licenziati dal Consiglio dei Ministri<sup>42</sup>.

Da quanto evidenziato si può ben comprendere, allora, come il DAGL rappresenti l'unica struttura dell'amministrazione centrale con competenze nel settore giuridico-legislativo caratterizzato sia da personale di diretta collaborazione che da funzionari permanenti specializzati; scelta organizzativa di notevole potenzialità, data l'elevata qualificazione professionale degli esperti stabilmente impegnati in un determinato settore, anche dal punto di vista della continuità del raccordo con gli uffici legislativi dei vari ministeri<sup>43</sup>.

---

40 Cfr. P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rass. Parl.*, n. 4 del 2000.

41 E poi, ancora una volta, nel 2001, con il d. lgs. n. 301; il quale, nel dettaglio, ha raggruppato in uffici e servizi tale dipartimento, secondo un modello *staff-line*, il cui Capo è nominato dallo stesso Presidente del Consiglio, con decreto, tra i magistrati ordinari ed amministrativi delle giurisdizioni superiori, gli avvocati di Stato, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari di ruolo, ex art. 18 e 28 l. n. 400/88, per come modificati dall'art. 12, comma 4, lett. a) e comma 7 del d. lgs. n. 303/99. Ulteriori interventi legislativi in materia sono poi avvenuti nel 2006, nel 2008 e, di recente, in occasione della cd. "Riforma Madia".

42 A ben vedere, infatti, in base a quanto disposto dall'art. 4 del D.P.C.M., recante "Regolamento interno del Consiglio dei Ministri", nessuna questione o proposta concernente disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non sia stata esaminata in pre-consiglio.

43 Cfr. M. C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio ed i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011.



In altri termini, noto dapprima come semplice “Ufficio legislativo” della Presidenza del Consiglio dei ministri, il DAGL ha nel tempo assunto un ruolo di mediatore e snodo fondamentale, di collaborazione diretta con il Capo del Governo, in relazione alle funzioni a quest’ultimo attribuite di garante dell’unità politico-amministrativa, oltre che, al contempo, di promozione e coordinamento dell’attività dei ministri<sup>44</sup>.

L’intera attività di produzione legislativa governativa, pertanto, oltre che la stessa attuazione del programma sul quale il potere esecutivo ha dal Parlamento ricevuto la fiducia, si svolge proprio all’interno di questo “ufficio centrale”<sup>45</sup>; chiamato, così, a realizzare *prima facie*, oppure, a porre almeno le basi per la realizzazione dei provvedimenti governativi affidati agli altri Dicasteri. In effetti, a ben vedere, data proprio la crescente importanza che il Dipartimento sta via via assumendo, si è scelto, già con la l. n. 59/1997, di dare maggiore spazio all’attività di impulso e coordinamento affidate al Presidente del Consiglio direttamente dalla Costituzione, eliminando, gradualmente, i meri compiti amministrativi.

Il rinnovato ruolo riconosciuto al Capo del Governo all’interno dell’organizzazione costituzionale della nostra Repubblica, infatti, ha inciso notevolmente anche sul DAGL, impegnato a cooperare con l’Avvocatura dello Stato, le amministrazioni di volta in volta interessate, i Giudici di Palazzo della Consulta, le Corti internazionali e le Giurisdizioni nazionali che abbiano quale legittimato attivo o passivo la Presidenza, ma è ancor più impegnato a curare le diverse fasi del procedimento di adozione degli atti normativi e valutare, quindi, non il mero dato quantitativo o i provvedimenti di ordinaria amministrazione, ma l’impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti o la verifica della qualità del linguaggio normativo e dell’applicabilità dell’innovazione normativa.

Ecco che allora, in base all’art. 3 del regolamento interno a Palazzo Chigi, è prevista la possibilità per il ministro proponente di iscrivere all’ordine del giorno del Consiglio un provvedimento o una determinata questione, previa richiesta al Capo della compagine esecutiva, al quale devono essere allegati lo schema relativo con la necessaria documentazione richiesta (la relazione illustrativa, tecnica, di programma, quella relativa all’analisi tecnico-normativa e quella relativa invece all’impatto della regolazione).

Più nello specifico, discussi nella fase dell’istruttoria normativa, la relazione illustrativa, esemplificativa del contenuto normativo di quel determinato atto governativo, sia pure senza alcun valore giuridico, permette di meglio comprendere la *ratio* del legislatore; quella tecnica, un tempo definita tecnico-finanziaria, preposta dalla ragioneria Generale dello Stato indica l’onere presunto del provvedimento e la relativa copertura finanziaria, in accordo con il novellato art. 81 Cost., ma comporta, nel caso di assenza o anche solo insufficienza, la preclusione dell’esame provvedimentale, salvo il potere

---

44 Cfr. 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, pp. 11 ss.; F. COCOZZA, *L’ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa, le “procedure di governo” e “il governo in Parlamento”*, in *Foro it.*, 1989, V<sup>^</sup>, c. 366 ss.

45 Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quad. 14/2003.

esclusivo del Presidente di iscriverlo comunque all'ordine del giorno della riunione del Consiglio dei ministri; la relazione di programma, inerente il progetto normativo del Governo è poi seguita dall'Analisi tecnico-normativa e da quella relativa all'impatto della regolazione, vero futuro dell'attività normativa del legislatore nazionale, che comportano, congiuntamente, l'analisi dell'atto in esame anche al DAGL, munito di concerti o delle adesioni interministeriali necessarie<sup>46</sup>.

In genere, poi, salvo il potere del Presidente di intervenire in modo diretto nella fase dell'iniziativa normativa, è lo stesso ad invitare ciascun Ministro ad approfondire una sua proposta o a richiedere ulteriori assensi o adesioni, perché competente in materia e legittimato, pertanto, a seguire l'intero iter, sia in Commissione che in Aula, potendo inoltre presentare eventuali emendamenti solo dietro autorizzazione del Ministro per i Rapporti con il Parlamento<sup>47</sup>.

Nella prassi, tuttavia, è proprio il DAGL che coordina la fase istruttoria, mediante delle riunioni di coordinamento tecnico-normative sul testo, con valore di Conferenza dei servizi e durante le quali, inoltre, vengono messi a fuoco gli elementi essenziali del provvedimento e del procedimento normativo. Durante tale fase istruttoria, iniziata con la "diramazione" (ex art. 4 reg. interno), vengono quindi comunicati gli schemi del provvedimento a tutte le amministrazioni, per la loro iscrizione all'ordine del giorno nella riunione preparatoria del Consiglio dei ministri (che dovrà tenersi 5 giorni dopo la diramazione); come precedentemente affermato, sede nella quale si sancisce di fatto la concertazione e la condivisione da parte di tutte le amministrazioni, sotto il profilo tecnico, del provvedimento sul quale l'organo esecutivo collegiale dovrà poi pronunciarsi<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup>Se in linea teorica tutti i progetti di legge devono arrivare all'ufficio legislativo di Palazzo Chigi già muniti di concerti e intese, nella prassi, questi vengono raggiunti proprio durante il confronto e la mediazione interministeriale ad opera del Capo del Dipartimento in questione. Al contempo, tuttavia, occorre evidenziare come il D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170 disciplini i casi di esclusione e di esenzione dell'AIR; non necessaria, cioè, da un lato, per i disegni di legge costituzionale, per gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e per i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici (a meno che non sia espressamente richiesta dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione), mentre, dall'altro lato, l'esenzione dell'AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei ministri o può essere consentita dal DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, in casi di straordinaria urgenza e necessità, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti. Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in *ASTRID Rassegna*, 02/09/2009.

<sup>47</sup> Oltre alla proposta del singolo Ministro, nella pratica, l'iniziativa legislativa può essere posta in essere da una co-proposta di più Ministri, ma può altresì derivare da un concerto ministeriale (dei quali uno può essere anche lo stesso Presidente del Consiglio, comunque responsabili a livello politico) o da un'intesa, per mezzo della quale il Ministro proponente può anche fornire il proprio parere. Inoltre, il regolamento del Consiglio dei ministri prevede il concerto del Ministro per la funzione pubblica e dell'economia nel caso di norme relative al pubblico impiego o all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e, al contempo, la possibilità, per il leader di Palazzo Chigi, in modo "imperioso" (C. Zucchelli), di richiedere alle varie amministrazioni coinvolte ma che non abbiano dato il loro concerto o abbiano mantenuto il silenzio, di pronunciarsi comunque, indipendentemente dal verso della decisione.

Non è difficile intuire, d'altronde, come la riunione del pre-consiglio, alla quale in genere partecipano i Capi di Gabinetto, i Capi degli Uffici Legislativi, i Capi di segreteria tecnica del Sottosegretario e dei rapporti con il Parlamento, i Funzionari degli uffici legislativi e i Consiglieri parlamentari interessati, sia il momento dominante di tutta la produzione normativa, visto che in esso non solo le amministrazioni possono sollevare dei problemi giuridici, che possono poi essere risolti in modo collegiale, ma pongono (spesso) anche delle riserve politiche a nome dei propri ministeri; comunicando, cioè, che il provvedimento in esame può essere tecnicamente accettabile, ma che il rispettivo Ministro, nel successivo Consiglio, apporrà la sua riserva politica, allo scopo di discutere in tali termini quel determinato atto.

Non è un caso, allora, che tale riunione preparatoria sia presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (spesso affiancato dal Capo del DAGL o dal Segretario Generale), quale organo politico che costituisce un essenziale punto di snodo tra la fase tecnico-legislativa dei vari provvedimenti e quella spiccatamente politica. In altri termini, con l'ausilio del Capo del DAGL, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, se possibile, cerca di mediare tale discrasie, rinviando, eventualmente, alla successiva riunione interministeriale lo scioglimento definitivo dei nodi politici di maggior rilievo, potendo altresì decidere, in senso opposto, la non iscrizione del provvedimento controverso all'ordine del giorno suddetto semplicemente perché non ancora maturo dal punto di vista o tecnico o politico.

Comunque vada, all'esito del pre-consiglio, nella sua funzione notarile, il DAGL attesta la conformità del testo e propone al Capo del Governo l'iscrizione dell'atto alla successiva discussione "salvo intese", "salvo coordinamento" o "sotto condizione", riservando al DAGL stesso alcuni giorni, prima della riunione consiliare, allo scopo di indire ed organizzare delle riunioni finalizzate a trovare, così, un punto di incontro.

Terminato il confronto, non rendicontato in modo pubblico, tra i vari interessi coinvolti, all'interno del quale vengono a scontrarsi osservazioni, proposte di modifiche o dissensi tra i vari soggetti coinvolti, finalizzati a risolversi, il più delle volte, con degli accordi compromissori, che possono persino portare a degli effetti concreti non previsti (per via del principio della cd. eterogenesi dei fini, come è ad esempio avvenuto durante il governo Andreotti a proposito delle cure termali), si procede al Consiglio dei ministri, che potrà discutere e quindi, eventualmente, "licenziare" tali provvedimenti, in relazione ai quali lo stesso DAGL ha precedentemente redatto una scheda riassuntiva per il Vertice dell'esecutivo<sup>48</sup>.

Lo stesso Consiglio dei ministri può poi licenziare un provvedimento "salvo intese", che dovrà essere raggiunta con il *lavorio* di mediazione tra gli eventuali uffici legislativi ministeriali coinvolti dal DAGL, senza sottoporre il

---

48 Naturalmente, occorre precisarlo, è il Presidente del Consiglio che decide, nella fase della programmazione, quale progetto normativo portare avanti, in linea con dei criteri spiccatamente politici, di cui il DAGL si fa portatore.

49 L'appunto fornito al Capo del Governo è, di fatto, una scheda sintetica nella quale sono riassunti i presupposti, le motivazioni politiche e gli obiettivi che si intendono perseguire, gli strumenti tecnici utilizzati, nella quale si menzionano, altresì, gli eventuali nodi tecnici o politici che non sono ancora stati sciolti in pre-consiglio, ma che, data la loro rilevanza, dovrebbero essere comunque affrontati.

provvedimento all'analisi dell'intero Consiglio, volto a sfociare nella firma dei Ministri "indecisi" "sotto al cartone"<sup>50</sup>.

A questo punto, però, l'attività normativa del Governo così definita deve poi ricevere il decreto di autorizzazione alla presentazione alle Camere da parte del Capo dello Stato, al quale, in genere, tale proposta legislativa dell'esecutivo è inviata almeno cinque giorni prima dell'iscrizione all'ordine del giorno in Parlamento, grazie ad un costante dialogo tra il DAGL e l'Ufficio Legislativo (*rectius* il Segretario Generale) del Quirinale.

In questa fase finale dell'iter è lo stesso Presidente del Consiglio, oltre che al Ministro competente per materia, a dover svolgere un'attività di vigilanza e coordinamento, poiché non più espressione della politica di un singolo dicastero, ma dell'intera compagine esecutiva; è per questo che il Governo può intervenire durante la discussione parlamentare con la proposizione di emendamenti, alla presentazione dei quali dev'essere sovraordinata l'autorizzazione del Ministro per i Rapporti con il Parlamento e l'esame preventivo del DAGL.

#### 4. Proposte di modifica

Da quanto fin'ora affermato si intuisce chiaramente il ruolo di fondamentale snodo tra i vari interessi posti in gioco nell'avanprogetto normativo governativo assunto dal DAGL, del quale, spesso, nei manuali o nei corsi universitari non si fa cenno.

Il ruolo del DAGL, infatti, è così centrale perché salvo che il Presidente del Consiglio ritenga opportuna una discussione e deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, l'esame, l'istruttoria e l'autorizzazione alla presentazione degli emendamenti avviene al di fuori del Consiglio dei Ministri e sotto la supervisione del DAGL e del Dipartimento per i Rapporti col Parlamento, spesso con il contributo del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che, ex art. 19, comma 1, legge n. 400/1988, ha persino competenza in merito agli adempimenti riguardanti la presentazione di emendamenti governativi ai progetti di legge all'esame del Parlamento<sup>51</sup>.

Tuttavia, tra le attribuzioni del Dipartimento previste a livello legislativo mancano adeguati strumenti di coordinamento commisurati alle specificità di ciascuno dei diversi tipi di attività normativa svolta dal Governo e, in ogni caso, si tratta comunque di meri compiti di coordinamento, sostanzialmente ancora troppo modesti rispetto all'effettivo esercizio dell'attività normativa svolta da ciascun ministro o dal Consiglio in modo collegiale.

In altri termini, nonostante sia stato al centro di continui interventi modificativi da parte del legislatore nazionale e svolga delle funzioni ancillari ed essenziali per l'attività normativa di realizzazione del programma tecnico-politico sul quale la compagine governativa ha ricevuto la fiducia non solo del Parlamento, ma, *de facto*, anche dai cittadini in sede elettorale, "la lunghezza della denominazione

---

50 Così si chiama in gergo il foglio di carta uso mano che è l'ultima pagina del progetto di legge. Cfr. C. ZUCCHELLI, *cit.*

51 Cfr., P. BONETTI *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

dell'Ufficio (continua ad essere) direttamente proporzionale alla sua inefficacia"<sup>52</sup>.

Il DAGL, guidato da un Capo Dipartimento per lo più nominato dal Presidente del Consiglio, risulta essere attualmente articolato in diversi uffici competenziali (Ufficio per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione, Ufficio contenzioso per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo), ognuno dei quali prevede un Dirigente e dei funzionari permanenti assunti mediante concorso.

Tuttavia, se da un lato il DAGL presenta un organigramma fisso, con un determinato numero di professionisti ed Uffici, è indubbio che dall'altro risente profondamente dell'indirizzo governativo e delle personalità che compongono l'Esecutivo; le quali possono non solo nominare le cariche apicali di un Dipartimento così importante, ma anche influenzare il margine di discrezionalità a queste ultime affidato e le scelte complessive di fatto assunte.

Ecco che allora, oggi più che mai, appare necessario il ruolo di filtro e di verifica, quasi interdittivo, degli Uffici legislativi dei ministeri coinvolti e, quindi, soprattutto, del DAGL, in relazione ad una adeguata qualità della regolazione, nonostante il Governo continui a predisporre testi normativi sempre più precari e spesso contraddittori; sarebbe forse ipotizzabile, allora, un nuovo intervento di razionalizzazione di tale fondamentale dipartimento interno a Palazzo Chigi finalizzato a permettere, allo stesso DAGL, di consultare soggetti esterni al Governo su un determinato provvedimento normativo in corso di elaborazione, però, non solo in relazione ai principi generali, quant'anche su una prima bozza di testo, oppure, in quel caso, a poter impartire delle direttive effettivamente vincolanti sui contenuti dell'atto legislativo da progettare.

Al contempo, sarebbe idoneo prevedere, quindi, un vero e proprio obbligo di esame preventivo da parte del DAGL di tutti i testi degli atti normativi comunque spettanti anche ai singoli ministri e il trasferimento in apposite riunioni da svolgersi in tutte le fasi dell'iter legislativo per gli atti che richiedono il macchinoso e bloccante (in caso di mancato raggiungimento) istituto del concerto tra i capi dei dicasteri coinvolti, alla luce dei gravi difetti dell'iniziativa legislativa governativa, affidata per lo più alle burocrazie ministeriali e alle contrapposizioni politico-amministrative tra i ministri<sup>53</sup>.

La politica generale del Governo, la cui determinazione è solo mero appannaggio del Consiglio dei ministri, conosce dunque un momento di esplicazione concreta e sistematica proprio nella produzione normativa, sia sotto la forma dell'iniziativa legislativa che sotto il profilo dell'adozione di decreti legge o legislativi, ma senza una chiara visione della successione logica che scandisce i diversi momenti di tale attività interna, adeguatamente filtrata, mediata e coordinata dal DAGL sotto la guida del Presidente del Consiglio e l'ausilio del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, risulterebbe molto più complessa anche la semplice individuazione dell'agere interno dei vari organi costituzionali coinvolti.

Ecco perché sarebbe necessario intervenire sulla disposizione e sulle funzioni attribuite all'apparato servente della Presidenza del Consiglio, a cavallo tra il

---

52 Cfr. S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1992.

53 Cfr. F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989.

momento di impulso dell'attività normativa sulla quale prende forma il nucleo della politica generale del Governo e quello di coordinamento della funzione di attuazione dell'attività stessa.

\*\* Laureata in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali, School of Government, LUISS Guido Carli - Roma

Forum di Quaderni Costituzionali

zionali