

# IL COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO: PROCEDURE, ORGANI, CRITICITÀ\*

di Raffaele Terreo\*\*  
(7 giugno 2018)

**SOMMARIO:** 1. Le fonti che regolano il coordinamento normativo del Governo. – 2. La fase dell'istruttoria ministeriale e la «necessaria documentazione» di accompagnamento all'atto. – 3. Il coordinamento interno e la diramazione da parte del DAGL. – 4. Il momento conclusivo dell'istruttoria: il «Pre-Consiglio». – 5. Il licenziamento del testo da parte del Consiglio dei Ministri e la prassi dell'approvazione «salvo intese». – 6. Considerazioni conclusive.

## 1. Le fonti che regolano il coordinamento normativo del Governo

Il primo comma dell'art. 95 Cost. attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la facoltà di dirigere la politica generale del Governo – della quale porta personale responsabilità politica – e quella di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo (ma non di determinarlo, perché si ritiene sia l'organo collegiale Consiglio dei Ministri a fissarlo<sup>1</sup>). Ebbene, tali attribuzioni trovano terreno di applicazione nell'attività normativa del Governo, che si esprime non soltanto nelle forme della delega legislativa, della decretazione d'urgenza e dell'adozione di regolamenti, ma – in misura peraltro rilevante – nell'iniziativa legislativa. Quest'ultima infatti – superata la concezione dualista dell'iniziativa propria dello Statuto albertino – è stata riconosciuta anche in capo all'Esecutivo al primo comma dell'art. 71<sup>2</sup> e al quarto comma dell'art. 87, venendo ad acquisire una posizione preminente nell'ordinamento<sup>3</sup> anche e soprattutto in ragione del carattere parlamentare della nostra forma di Governo e quindi del «rapporto di diretta strumentalità che sussiste tra il programma su cui le Camere esprimono la fiducia mediante mozione motivata ai sensi dell'art. 94 Cost. e la prospettazione dei progetti legislativi necessari per l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo»<sup>4</sup>.

Il procedimento di formazione della volontà normativa del Governo consiste nella scansione successiva di fasi – intese come momenti temporali e procedurali in sé conclusi e isolati – preordinate all'approvazione in Consiglio dei Ministri di atti normativi «del Governo» di qualsiasi livello, a valle di un *iter* che coinvolge sedi, organi e funzioni diversi. Essi ruotano intorno al Consiglio dei Ministri e al Presidente del Consiglio – e segnatamente al suo apparato servente – esaltando così la nota dialettica dottrinarica tra prevalenza del principio collegiale e prevalenza del principio monocratico nell'organizzazione e nel funzionamento dell'organo-Governo. Va detto che un'interpretazione ancora diversa degli artt. 92 e 95 Cost. ha condotto all'elaborazione di un «terzo modello» ricostruttivo dei rapporti tra Presidente e Consiglio dei Ministri, in base al quale principio monocratico e principio collegiale atterrebbero il proprio rapporto a dinamicità, in quanto espressioni di «funzioni

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Non a caso l'art. 5, comma due, lett. a) della l. n. 400/1988 (sulla quale nel dettaglio si rimanda *infra*) attribuisce al Presidente del Consiglio la facoltà di indirizzare ai ministri le direttive politiche ed amministrative «in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri».

2 Ove peraltro è riportata anche prima di quella riconosciuta a ciascun membro delle Camere.

3 Cfr. in particolare F. CUOCOLO, voce *Iniziativa legislativa*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 623; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. I. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, p. 24.

4 G. M. SALERNO, *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, (14 luglio 2017), cit., p. 3.

che vengono a sommarsi, o meglio a saldarsi, incidendo su fasi diverse del processo di formazione della volontà governativa»<sup>5</sup>: in buona sostanza, al Consiglio dei Ministri spetterebbe determinare il contenuto della politica generale del Governo che il Presidente, dal canto suo, sarebbe chiamato a dirigere e coordinare.

Tuttavia, l'oggettiva ambiguità del rapporto tra linea collegiale e linea monocratica – soprattutto nell'ottica di una «terza via» interpretativa che li conciliasse – ha ritardato la formazione di una struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio, in una fase istituzionale improntata peraltro al consensualismo e alle forti perplessità rispetto a un eventuale rafforzamento – anche solo organizzativo – dell'organo monocratico in seno al Governo. Ecco perché quest'ultimo passaggio si è concretizzato soltanto quando è venuto progressivamente rafforzandosi il ruolo del Presidente del Consiglio nella direzione della politica generale del Paese – e, più in generale, il peso dell'Esecutivo negli equilibri della nostra forma di governo – all'esito di un concorso di cause politico-istituzionali ma non solo, e – si badi bene – sempre a Costituzione invariata: le riforme regolamentari del 1988 con il conseguente allontanamento dal modello consensuale invalso dal 1971, la destrutturazione del sistema partitico tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, la personalizzazione e la mediatizzazione – e il loro reciproco influenzarsi – del confronto politico-partitico, le riforme elettorali in chiave maggioritaria che «istituzionalizzavano» i *leaders* delle coalizioni quali figure naturalmente deputate a guidare l'Esecutivo.

A tali fenomeni è coerentemente seguito, quindi, un nuovo modo di intendere la Presidenza del Consiglio, non più concepita secondo i canoni prettamente «gestionali» del modello ministeriale bensì quale «centro progettuale dell'intero apparato di supporto del Governo»<sup>6</sup> e di un Presidente non più mediatore ma decisore. Ciò è avvenuto mediante l'intervento del legislatore che, con la l. 400/1988, ha attuato la riserva di legge prevista dall'art. 95, comma 3, Cost. e posto fine a una *vacatio legis* quarantennale; la mancanza per lungo tempo di questo intervento normativo, che rifletteva la preferenza per la prassi precostituzionale di considerare gli interventi sulla struttura della Presidenza realizzabili dal Governo mediante disposizioni interne, e che si univa ad una disciplina costituzionale estremamente elastica quale quella dell'art. 95 Cost.<sup>7</sup> e perciò adattabile sia a un Presidente del Consiglio «mediatore» che a un Presidente «decisore», non aveva permesso di ricostruire in maniera chiara ed univoca un modello costituzionale in cui collocare il funzionamento del Governo ed il rapporto intercorrente tra gli organi che lo componevano<sup>8</sup>, che si presentava per questo motivo flessibile e legato alle dinamiche contestuali del sistema politico-partitico<sup>9</sup>.

5 E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, cit., p. 106.

6 A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO – L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 199 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Il Mulino, Bologna, 1999, cit., p. 44.

7 Per non dire generica e lacunosa, come definita da una parte considerevole della dottrina. Cfr. su tutti L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, Torino, 1970, p. 675; E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 1836-1837.

8 Fino al 1988, le uniche fonti che regolavano il funzionamento e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio appartenevano all'epoca statutaria: il r.d. 4 settembre 1887, n. 4936, sulla segreteria della Presidenza del Consiglio; la l. 5195/1888 ed il r.d. 1° marzo 1888, n. 5267, sui sottosegretari di Stato; il r.d. 14 novembre 1901, n. 466 (decreto Zanardelli), sulle competenze degli organi essenziali del Governo; la l. 2263/1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo; la l. n. 100/1926, sull'esercizio della funzione normativa del Governo.

9 Sebbene alcuni illustri studiosi avessero comunque tentato di tipizzare un «modello teorico di svolgimento dell'attività di governo», in base al quale al Presidente del Consiglio spettava predisporre e stimolare l'attività consiliare, al Consiglio dei Ministri determinare la politica generale del Governo, e infine il Presidente coordinava le attività ministeriali dirette alla sua attuazione, che avveniva per mezzo dei singoli ministri nei settori dell'amministrazione di loro competenza. Cfr. E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza, dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo*, Milano, 1977,

La l. 400/1988 – vera e propria legge generale sul Governo<sup>10</sup> – meglio sistematizzava i rapporti tra i singoli organi componenti il Governo e ne rafforzava sia il principio collegiale che quello monocratico, consolidandone peraltro l'interrelazione reciproca: al Consiglio dei Ministri spetta – si legge – determinare la politica generale del Governo, a valle di un processo decisionale governativo certamente collegiale e concertativo – soprattutto nella fase preconsiliare – cui però sovrintende il Presidente del Consiglio sulla scorta di una serie di attribuzioni che la legge gli riconosce ai fini del coordinamento e della promozione dell'attività dei Ministri: su tutte, si segnalano la convocazione e la fissazione dell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, la sospensione dell'adozione di atti da parte dei Ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, l'invio ai Ministri delle direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio.

La legge ha poi operato un collegamento tra profilo funzionale dell'organo-Presidente del Consiglio ed assetto organizzativo, essendo quest'ultimo strumentale proprio all'esercizio delle funzioni attribuite al Presidente (e non – si badi bene – al Consiglio): rileva anzitutto il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio quale fulcro organizzativo della funzione di governo in quanto struttura di diretta collaborazione del Presidente, affidata a un Segretario generale che «assicura il supporto all'espletamento dei compiti del Presidente del Consiglio dei Ministri»<sup>11</sup> e costituisce per questo motivo il *trait-d'union* tra le funzioni costituzionali di direzione, indirizzo e coordinamento dell'organo-Presidente e l'organizzazione della Presidenza (uffici e dipartimenti), che per ciò stesso si qualificerebbe come struttura dotata di rilievo costituzionale<sup>12</sup>.

La legge incardinava inoltre nel Segretariato generale – e in particolare nella sua componente «fissa», ossia non soggetta all'autonomia organizzativa interna del Presidente del Consiglio – l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, che provvedeva ad alcuni fondamentali compiti cui sovrintendeva il Segretario generale, ossia la cura degli adempimenti e la predisposizione degli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative, nonché la periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore.

Il comma che esplicitava le summenzionate funzioni dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo fu abrogato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, che faceva confluire tali funzioni in una nuova struttura da esso istituito, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), che veniva perciò a configurarsi – si badi bene – come l'unico dipartimento a ciò deputato previsto da una norma di rango primario e quindi non soggetto all'intervento di norme amministrative di organizzazione interna (d.P.C.M.). Il d.lgs. 303/1999 era stato adottato dal Governo in attuazione della delega prevista dalla l. 59/1997 (altresì nota come «legge Bassanini»), che all'art. 11, comma primo, lett. a) aveva infatti conferito al Governo – tenendo conto di principi generali desumibili *in primis* dalla l. 400/1988 – il potere di emanare dei decreti legislativi diretti a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, così da assicurare – art. 12, comma primo, lett a) – il collegamento

---

pp. 43-44.

10 G. PITRUZZELLA, *Commento agli artt. 92-93 Cost.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994, cit., p. 118.

11 Art. 19 c. 1°, l. n. 400/1988. A supporto del Consiglio dei Ministri è posto invece il suo Ufficio di Segreteria, alle dirette dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

12 G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero 'sui generis'*, in C. D'ORTA – F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 369.

funzionale e operativo della Presidenza con le amministrazioni interessate e «potenziare, ai sensi dell'art. 95 Cost., le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio».

Tali interventi si rendevano necessari alla luce dell'assenza di un vero centro decisionale deputato ad elaborare gli indirizzi di politica generale del Governo e dove si incardinasse la funzione di coordinamento politico del Presidente del Consiglio, soggetto non soltanto rappresentativo ma anche direttivo della coalizione di governo ed attuativo del suo programma<sup>13</sup> (esigenze particolarmente sentite in quella specifica fase della storia politico-istituzionale italiana, caratterizzata dalla evoluzione in senso bipolare del sistema partitico). Ebbene, rispetto alla l. 400/1988 il decreto delegato ha in effetti determinato un più netto spostamento di poteri dal Consiglio dei Ministri al Presidente del Consiglio<sup>14</sup>, che veniva a beneficiare di una «semplificazione-centralizzazione del processo decisionale»<sup>15</sup> endogovernativo e si vedeva riconoscere una maggiore autonomia organizzativa, in quanto la disciplina dell'apparato servente veniva rinviata all'emanazione di d.P.C.M., liberando così il Governo dai vincoli organizzativi previsti dalla legge ordinaria<sup>16</sup>; il decreto delegato coerentemente qualificava la Presidenza come struttura – organizzativa, amministrativa e burocratica – strumentale all'esercizio delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento il cui potenziamento era l'obiettivo prescritto dalla delega legislativa<sup>17</sup> e che venivano richiamate nel dettaglio al secondo comma: tra queste (tutte inerenti l'esigenza di direzione dell'attività di governo) spicca – per ciò che a noi interessa precipuamente – «il coordinamento dell'attività normativa del Governo», che riveste un ruolo fondamentale ai fini del raggiungimento degli scopi istituzionali del Governo. A tale fine ha organizzato tale funzione – come si diceva – in un apposito Dipartimento<sup>18</sup>, il DAGL, cui affidava anche «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»<sup>19</sup>: attribuzioni centrali nella visione del legislatore, che – come vedremo – ha voluto conseguentemente prevederle in momenti e forme diverse nell'ambito dell'articolato *iter* del coordinamento normativo endogovernativo.

Sarebbe stato poi il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° ottobre 2012 – che disciplina l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri – a individuare e ad elencare tutte le funzioni del DAGL, tra cui rilevano ai nostri fini<sup>20</sup>: coordinare e promuovere l'istruttoria dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo; verificare il corretto uso delle fonti ed in particolare la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza; curare la qualità dei testi normativi sotto un profilo formale e sostanziale; verificare le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo degli atti normativi del Governo; provvedere all'istruttoria degli emendamenti, governativi e

---

13 S. FABBRINI – S. VASSALLO, *Il Governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 106.

14 O. ROSELLI, *La riforma della presidenza del consiglio dei ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 66.

15 G. PITRUZZELLA, *Commento agli artt. 92-93 Cost*, cit., p. 149.

16 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, p. 878.

17 Obiettivo raggiunto solo in parte secondo alcuna dottrina: ossia nei confronti dell'organo collegiale Consiglio dei Ministri ma non dei singoli titolari dei Dicasteri. Così P. BONETTI, *op. ult. cit.*, p. 887.

18 Da intendersi quale struttura di livello dirigenziale generale incardinata nel Segretariato generale e comprensiva di una pluralità di uffici accomunati da omogeneità funzionale (art. 1 c. 1°, lett. c, d.lgs. 303/1999). L'articolazione interna del DAGL è attualmente disciplinata dal Decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri 24 agosto 2011.

19 Art. 6 c. 1°, d.lgs. 303/1999.

20 Art. 28 c. 1°, lett. a), Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° ottobre 2012.

parlamentari, relativi ai provvedimenti legislativi; attuare la revisione tecnico-formale dei testi normativi; verificare le relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari; curare gli adempimenti preliminari necessari per l'espressione dei pareri sugli atti normativi del Governo.

Il ruolo centrale del DAGL nell'ambito del coordinamento dell'attività normativa del Governo – il già richiamato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° ottobre 2012 lo definisce struttura di supporto del Presidente nell'esercizio di tale funzione – è coerente con la sua connotazione sostanziale di ufficio di *staff*, ossia di ufficio di diretto supporto all'azione e alle attribuzioni del Presidente, nonché di coordinamento di altre strutture di *staff* quali gli Uffici legislativi dei vari Ministri nella fase istruttoria della presentazione di disegni di legge governativi, a dispetto della qualifica formale di ufficio di *line*, ossia con funzioni amministrative rapportate alla struttura del Segretariato generale<sup>21</sup>: in definitiva, il DAGL risulta essere un dipartimento non interno alla Presidenza bensì guidato direttamente dal Presidente del Consiglio e funzionale all'esercizio delle attribuzioni di costui; non a caso il Dipartimento è connotato da un marcato rapporto fiduciario con il Presidente del Consiglio in ragione del quale il Capo dipartimento e il suo vice sono nominati dal Presidente stesso tra i magistrati ordinari ed amministrativi delle giurisdizioni superiori, avvocati dello Stato, dirigenti generali dello Stato o equiparati, professori universitari di ruolo o estranei alla Pubblica amministrazione.

In questo senso, l'esercizio delle funzioni summenzionate si identifica nel procedimento attraverso il quale si rende possibile il coordinamento normativo da parte del DAGL e quindi del Presidente del Consiglio<sup>22</sup>: tale procedimento veniva disciplinato per la prima volta dal d.P.C.M. 10 novembre 1993, con cui si emanava il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. Questo rileva laddove (artt. 3, 4 e 5) delinea ed esplicita per la prima volta all'interno di una fonte – sottraendole quindi alla prassi – le fasi che, dalla proposta di iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, conducono alla sua approvazione da parte del Consiglio passando per la fondamentale fase preconsiliare. Questo *iter* è stato poi ribadito dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, allo scopo di «fornire un quadro sistematico delle regole e delle procedure che devono essere seguite dal Governo per assicurare un'attività normativa "di qualità" e per garantire l'attuazione del programma di Governo»<sup>23</sup>; è sull'analisi di quelle regole e di quelle procedure – e dei soggetti richiamati dalle prime e coinvolti nelle seconde – che verterà questa ricerca, scandendo le singole fasi che conducono alla formazione della volontà normativa del Governo così come delineate dalle norme e applicate nella prassi.

## **2. L'istruttoria ministeriale e la «necessaria documentazione» di accompagnamento all'atto**

Il procedimento endogovernativo di formazione degli atti normativi del Governo si apre con la proposta – indirizzata dal Ministro competente al Presidente del Consiglio – di iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri; tale proposta – redatta in articolato – deve essere corredata di una necessaria

21 B. CIMINO, *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2006, p. 681 ss.

22 Così C. ZUCHELLI, *L'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo*, in *Nomos*, n. 3, 2002, p. 25.

23 Premessa, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009.

documentazione tecnica (relazione illustrativa, tecnica, tecnico-normativa, di analisi dell'impatto della regolazione). Inoltre, l'Amministrazione proponente – sempre *prima* della trasmissione al DAGL – deve acquisire i concerti, le adesioni e le intese che si rendano necessari in relazione all'ambito dell'intervento normativo, oltre che gli eventuali pareri tecnico-giuridici necessari (Ragioneria Generale dello Stato, Autorità, enti ed organismi interessati), e deve accertare e dichiarare la compatibilità degli schemi con l'ordinamento comunitario; solo in questo modo lo schema di provvedimento sarà completo in tutte le sue parti e potrà essere trasmesso al DAGL – con un congruo anticipo – per consentire l'espletamento delle fasi successive, a cominciare dall'istruttoria dell'iniziativa e dall'attività di coordinamento che precede la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri<sup>24</sup>.

L'importanza rivestita dal *coordinamento* dell'attività normativa del Governo emerge chiaramente dalla disposizione di cui all'art. 1 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, ove si definisce come «necessaria» la *programmazione* dell'attività normativa dell'Esecutivo, che deve essere «coerente e correlata alle priorità e agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo». A tale fine, è onere dei Ministeri predisporre e trasmettere al DAGL, con cadenza trimestrale, una scheda analitica – e con cadenza semestrale, al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del DAGL, il Programma normativo semestrale<sup>25</sup> – in cui esplicitare i provvedimenti normativi che nei mesi successivi si intende sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri in quanto ritenuti più urgenti e necessari all'attuazione del programma di Governo, che è chiamato difatti ad orientarne l'indirizzo politico e quindi l'attività normativa<sup>26</sup>; sulla base di queste indicazioni – nonché dello studio delle deleghe in scadenza – il DAGL predispone una «Agenda dei provvedimenti normativi», una sorta di «lista di priorità» degli interventi normativi del Governo. Tuttavia di solito la programmazione si rivela essere difficile – e quindi disattesa nella prassi – alla luce della genericità dei programmi di Governo, che promettendo protezione legislativa a interessi molteplici e spesso in conflitto tra loro non consentono sempre di individuare per tempo una scala di priorità legislative; a ciò si aggiunga poi che lo strumento dell'Agenda non ha effetti prescrittivi sull'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri ma soltanto funzione descrittiva delle indicazioni delle Amministrazioni, per cui nella prassi accade che siano discussi schemi di provvedimenti non previsti nell'Agenda perché magari dettati dall'urgenza delle contingenze politiche.

Tornando all'analisi di questa prima fase di istruttoria preliminare, e in particolare alla documentazione richiesta a corredo dello schema di provvedimento, questa risponde certamente a quello che la già richiamata Direttiva del Presidente del Consiglio definisce «obiettivo prioritario dell'attività di Governo», ossia produrre «una normazione sia aderente a canoni formali sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi»<sup>27</sup>; in questo quadro, già rileva il ruolo del DAGL quale soggetto deputato ad acquisire le relazioni di accompagnamento e

---

24 Art. 2, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009; art. 3 c. 1°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri.

25 D.P.C.M. 15 settembre 2017 n. 169.

26 Si pone però, a tal proposito, il problema della *reale* forza cogente del programma di Governo: a causa della precarietà degli accordi politici che ne costituiscono il fondamento, infatti, esso risulta frequentemente inattuato, non specifico e senza indicazione di priorità, per cui gli atti normativi sono in realtà il frutto di accordi provvisori volti alla soddisfazione di esigenze politiche contingenti, di volta in volta identificate.

27 Premessa, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009.

quindi ad «attiva[rsi] in un primo controllo formale circa la qualità del testo normativo e la sua rispondenza agli *standard* di semplificazione normativa»<sup>28</sup>.

Venendo nel dettaglio delle singole relazioni, quella illustrativa – sicuramente la meno tecnica – ha la funzione di indicare i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti del provvedimento, chiarendo in particolare le motivazioni dell'intervento normativo, le sue finalità, i prevedibili effetti del provvedimento e il modo in cui le disposizioni che accompagna introducono intervengono sulla normativa vigente; per quanto riguarda invece i contenuti dell'atto, essi devono essere indicati sia in generale che articolo per articolo, descrivendo altresì i passi salienti dell'*iter* nonché le modifiche intervenute a seguito dell'acquisizione dei pareri.

La relazione tecnica<sup>29</sup> – verificata dalla Ragioneria Generale dello Stato che vi appone il cosiddetto «visto di conformità» – è invece la relazione in cui l'Amministrazione proponente analizza i costi del provvedimento sia in termini di maggiori spese che eventualmente di minori entrate, indicando quindi la copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 Cost; alla luce dei suoi necessari contenuti, è evidente l'importanza della relazione tecnica rispetto a un potenziale atto avente forza di legge, tanto che la mancanza o insufficienza di questa relazione preclude l'esame del provvedimento<sup>30</sup>.

L'analisi tecnico-normativa (ATN) ha la funzione di verificare l'incidenza sull'ordinamento giuridico vigente della normativa che si intende introdurre, tenendo conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria, agli obblighi internazionali e alla giurisprudenza esistente; essa inoltre verifica la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo dell'atto proposto, e più in generale la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi, così da «migliorare i risultati del processo legislativo»<sup>31</sup>. La sua disciplina si rinvia nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, ove si prescrive che l'Amministrazione proponente possa richiedere il supporto tecnico del DAGL nella redazione dell'ATN, favorendo quindi il coordinamento di *drafting* tra l'Ufficio legislativo del Ministero proponente e il DAGL; quest'ultimo riveste peraltro una funzione anche interdittiva, in quanto può restituire all'amministrazione proponente lo schema di provvedimento con apposite osservazioni e indicazioni operative qualora l'ATN sia ritenuta carente o insufficiente, venendo per ciò stesso preclusa l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

La relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è disciplinata dalla l. 246/2005, da un apposito Regolamento adottato con il d.P.C.M. 15 settembre 2017 n. 169, nonché dalla «Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione» approvata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018 proprio in attuazione del d.P.C.M. sopra richiamato. L'AIR costituisce uno strumento di «*better regulation*» predisposto *ex ante* rispetto alla formulazione dell'intervento regolatorio e finalizzato – unitamente ad altri strumenti

---

28 D. NARDELLA, *Il presidente del Consiglio dei ministri e le funzioni di promozione e coordinamento dell'attività normativa del governo: strumenti e procedure*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, Giappichelli, 2011, cit., p. 195.

29 Disciplinata nel dettaglio nei commi dal terzo all'ottavo dell'art. 17 della l. n. 196/2009 e dalla Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato 13 settembre 2010, n. 32.

30 Cfr. art. 2, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, nonché l'art. 76-bis c. 1°, del Regolamento del Senato.

31 B. G. MATTARELLA, *Analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e motivazione degli atti giuridici*, in E. CATELANI – E. ROSSI (a cura di), *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: profili procedurali e organizzativi, svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 97.

attivati lungo l'intero «ciclo della regolazione» – ad assicurare una adeguata qualità delle norme nella convinzione che questa incida sul benessere e sulla vita degli individui, delle imprese, degli enti e delle organizzazioni pubbliche e private, sulla concreta capacità di tutelare gli interessi pubblici.

In termini concreti, l'AIR «consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative»<sup>32</sup>, costituendo in definitiva «un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo»<sup>33</sup> affinché quest'ultimo risulti essere non soltanto efficace, ma anche assunto in modo sufficientemente informato sotto il profilo dei possibili effetti sui destinatari. Deve corredare – salvo i casi di esenzione ed esclusione individuati dalla legge<sup>34</sup> – tutti gli schemi di atti normativi del Governo, articolandosi in una serie di fasi successive e logicamente connesse, predisposte dall'Amministrazione proponente come parte integrante dell'istruttoria normativa: innanzitutto si procede a una prima fase di istruttoria in cui si analizza il contesto e si selezionano i problemi da affrontare, dopodiché si individuano i potenziali destinatari dell'intervento normativo e se ne definiscono gli obiettivi; si elaborano le opzioni di intervento, che vengono sottoposte a valutazione preliminare con riguardo all'efficacia, alla proporzionalità e alla fattibilità e sono di conseguenza escluse quelle non attuabili; quelle invece considerate attuabili vengono comparate e si giunge infine all'individuazione dell'opzione preferita, nonché delle condizioni per la sua attuazione e delle modalità di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione dell'intervento. Conclusa in ogni suo punto, la relazione AIR è trasmessa al DAGL per la verifica dell'adeguatezza e della completezza delle attività di analisi nonché della correttezza dei metodi di valutazione applicati, contestualmente alla richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, che il DAGL può rigettare se la relazione AIR è considerata non adeguata.

Emerge dunque – anche nell'ambito dell'AIR – il ruolo di protagonista, di «*dominus*»<sup>35</sup> dello strumento da parte del DAGL non soltanto «a valle», ossia in funzione interdittiva rispetto a uno schema di atto normativo del Governo non corredato di un'adeguata relazione AIR che preclude quindi il prosieguo dell'*iter* di adozione dello stesso, ma già nella fase della predisposizione di tale schema. Tale fase viene infatti a caratterizzarsi per il continuo confronto tra l'Amministrazione proponente – e segnatamente, al suo interno, l'Ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR<sup>36</sup> – e l'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione del DAGL (e in particolare, al suo interno, il «Servizio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione» in collaborazione con il «Nucleo di esperti per il supporto in materia di AIR e VIR»<sup>37</sup>), che monitora l'applicazione della disciplina dell'AIR offrendo anche il proprio supporto tecnico se richiesto dall'Amministrazione proponente ma

---

32 Art. 14 c. 1°, l. n. 246/2005.

33 Art. 14 c. 2°, l. n. 246/2005.

34 Richiesta la prima, comunicata la seconda, al DAGL: cfr. artt. 6 e 7, d.P.C.M. 15 settembre 2017 n. 169.

35 Così lo definisce 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 *Osservatorio AIR*, 2010, p. 7.

36 Individuato ai sensi dell'art. 14 c. 9°, l. n. 246/2005. Tuttavia, in ragione delle particolari competenze richieste, le funzioni descritte sono affidate nella prassi agli uffici di diretta collaborazione delle Amministrazioni.

37 Artt. 6 e 7, Decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri 24 agosto 2011.



più in generale coordinando le fasi lungo le quali essa si articola<sup>38</sup>, a partire dall'istruttoria iniziale il cui avvio deve essere puntualmente comunicato al DAGL.

Tra le relazioni che accompagnano uno schema di provvedimento governativo non figura, invece, la VIR, strumento di *post-legislative scrutiny* deputato alla «valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni»<sup>39</sup>, attivato in fase di *valutazione* dell'intervento normativo. Ciò non toglie che vi sia una stretta relazione funzionale con la relazione AIR, di tipo «bidirezionale»: l'AIR costituisce infatti un importante riferimento in sede di verifica dell'effettivo impatto sull'ordinamento e sui destinatari degli atti normativi approvati; dall'altro lato, le evidenze risultanti dalla VIR sono tenute in considerazione da analisi AIR per successivi interventi normativi nello stesso settore. E inoltre, anche nel caso della VIR rileva il ruolo del DAGL sia in fase istruttoria, in quanto riceve dall'Amministrazione a cadenza biennale il «Piano per la valutazione e la revisione della regolazione» con l'elenco degli atti o insiemi di atti che essa intende sottoporre a VIR nel biennio di riferimento, sia in fase di vaglio della relazione VIR, che al DAGL deve essere infatti trasmessa ai fini della verifica dell'adeguatezza e della completezza delle attività di analisi e della correttezza delle procedure di valutazione applicate.

Tornando agli obblighi in capo all'Amministrazione proponente in questa prima fase di istruttoria, essa è chiamata ad acquisire – *prima* della trasmissione del testo al DAGL – pareri da parte di Autorità indipendenti, organizzazioni sindacali nonché ogni altro eventuale organo o soggetto a competenza settoriale<sup>40</sup>, e di una o più Regioni ove previsto o ritenuto necessario in considerazione degli interessi coinvolti. Se tali pareri – fortemente connotati dal punto di vista tecnico-giuridico, coerentemente con gli organi che li rendono – devono essere acquisiti in questo momento dell'*iter* endogovernativo proprio in ragione della tecnicità della fase istruttoria, i pareri di organismi politici quali le Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata sono richiesti – e non dal Ministero proponente, ma già dal DAGL – solo dopo una preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>41</sup>; in ogni caso, tali organi devono essere consultati prima dell'acquisizione, ove prevista, del parere del Consiglio di Stato, che è reso dopo l'acquisizione di tutti gli altri «in virtù del ruolo neutrale e di garanzia svolto nell'esercizio della funzione consultiva»<sup>42</sup>.

Ebbene, da tutto quanto descritto appare evidente che il fine sotteso alla disciplina della fase istruttoria dell'*iter* endogovernativo di coordinamento normativo sia assicurare quello che la dottrina ha definito un «interesse pubblico autonomo»<sup>43</sup>, ossia la qualità della legislazione, mediante un coordinamento continuativo di *drafting* che opera su due crinali fondamentali e sulla loro interrelazione reciproca: da una parte l'Ufficio legislativo del Ministro che propone lo schema di provvedimento in qualità di suo ufficio di diretta collaborazione<sup>44</sup> e quindi di strumento a sua

---

38 La stessa normativa che introdusse l'AIR, la l. n. 246/2005, all'art. 8 sanciva espressamente che «Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR».

39 Art. 14 c. 3°, l. n. 246/2005.

40 Il parere della Corte dei Conti è richiesto solo nel caso di provvedimenti che rechino modifiche alle norme di contabilità generale dello Stato, ex art. 88, r.d. n. 2440/1923.

41 Ma sui pareri di tali organismi, si rinvia al § 4, dedicato propriamente alla fase in cui essi sono resi.

42 Art. 3, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009.

43 A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, cit., p. 92.

44 Natura di «*staff*» che secondo la dottrina «sforerebbe» fino a far proprie funzioni degli uffici di «*line*», ossia di tipica gestione amministrativa, rispetto alla cui attività di indirizzo politico-amministrativo – e, in particolare, all'elaborazione di direttive generali per l'attività amministrativa – gli uffici di diretta collaborazione dovrebbero essere meramente strumentali, limitandosi a ricordarsi

disposizione per il perseguimento del proprio disegno politico (più o meno coerente con la politica collegiale dell'Esecutivo), dall'altra il DAGL in qualità di struttura funzionale all'esercizio dei poteri di indirizzo politico del Presidente del Consiglio. Se in generale è la configurazione dell'Esecutivo a determinare il peso specifico dei due attori nella fase istruttoria, è stato fatto tuttavia notare che, nella prassi, si registra – per gli schemi di disegno di legge più che per quelli di decreto-legge – una sostanziale primazia dell'Ufficio legislativo del Ministro proponente nell'elaborazione del testo, a detrimento della funzione di coordinamento formale svolta dal DAGL e più in generale dell'attività di indirizzo e controllo politico svolta dal Presidente del Consiglio dei Ministri: il DAGL risulterebbe essere quindi più un attuatore delle scelte normative ministeriali che non un «supervisore» della loro elaborazione<sup>45</sup>, che nei fatti è svolta autonomamente dall'Ufficio legislativo sulla base della valutazione politica svolta dall'Amministrazione cui esso afferisce e che esso è chiamato a tradurre in norme giuridiche<sup>46</sup>. Tali difficoltà di coordinamento «dal centro»<sup>47</sup> si riverberano in ultima istanza proprio sulla qualità della legislazione in termini soprattutto di logicità, coerenza ed organicità delle disposizioni, che sono infatti soggette a continue modifiche nelle fasi successive dell'*iter*, caratterizzate – come vedremo – da molteplici momenti di «incontro» e di mediazione tra i vari attori coinvolti nel procedimento, attivati e supervisionati come è ovvio dal DAGL, che deve cercare di «tenere le redini» dell'*iter* di formazione dell'atto governativo.

### 3. Il coordinamento interno e la diramazione da parte del DAGL

Tra gli obblighi in capo all'Amministrazione proponente in questa prima fase di istruttoria figura quello di corredare l'articolato non soltanto delle relazioni *supra* descritte, ma anche di concerti ed intese, da acquisire in ogni caso *prima* della trasmissione dello schema di atto al DAGL. Il concerto è l'atto formale di adesione alla proposta di regolazione del Ministro proponente da parte di Amministrazioni che tutelano interessi pubblici collaterali all'interesse pubblico principale tutelato dall'atto proposto; si consideri che è sempre necessario acquisire il concerto-filtro del Ministro dell'Economia e delle Finanze<sup>48</sup> nonché quello del Ministro per la Pubblica Amministrazione nel caso di provvedimenti contenenti disposizioni relative all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche. Qualora il provvedimento tocchi più interessi pubblici primari equiparati, si parla invece di «co-proponenza» di due o più Ministri; nel caso dell'intesa invece la responsabilità politica è del solo Ministro proponente, che si è però confrontato con una o più Amministrazioni.

È vero che ai sensi del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri e della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009 è il Ministro proponente a provvedere autonomamente ad attivare il confronto con le altre Amministrazioni al fine di acquisire il concerto o l'intesa e quindi giungere a un compromesso tra i diversi interessi pubblici di cui esse si fanno portatrici; tuttavia non è infrequente che, all'interno dell' Esecutivo – magari composto anche da sensibilità

– e non a sovrapporsi – con tali uffici. Cfr. F. BATTINI, *Gli uffici di staff dei Ministri: diversi ma uguali?*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 3/2006, p. 671 ss.

45 P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in *Astrid Rassegna*, n. 98/2009, p. 13.

46 B. G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, n. 4/1993, p. 140.

47 B. G. MATTARELLA, *Analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e motivazione degli atti giuridici*, p. 93 ss.

48 Il cui controllo mediante il concerto si aggiunge quindi a quello previsto dalla relazione tecnica.

politiche diverse – di una democrazia occidentale moderna, inserita in uno scenario interno e internazionale dominato dalla complessità, tali interessi possano risultare in contrasto tra loro, esprimendo visioni differenti degli obiettivi politici da raggiungere. Per questa ragione è venuta consolidandosi la prassi per cui il concerto dei Ministeri viene assunto durante l'*iter* istruttorio presso il DAGL, che predispone infatti riunioni di coordinamento tra l'Amministrazione proponente e quelle concertanti, di solito presiedute dal Capo del DAGL oppure dal suo Vice ovvero dal dirigente responsabile del servizio competente per materia, che gli consentono di mediare tra gli interessi contrapposti, giungere a risoluzione delle divergenze e coordinare in definitiva la formulazione di un testo tecnicamente corretto e politicamente condiviso in relazione alla realizzazione dell'indirizzo politico del Governo.

Viene quindi in rilievo il DAGL non soltanto come soggetto interdittivo in quanto senza il suo *placet* rispetto all'acquisizione dei concerti e delle intese non si procede – come vedremo – alla fase successiva aperta dalla diramazione, ma anche come luogo del raccordo e della mediazione su un testo del Governo in via di definizione: ciò sia sotto il profilo tecnico, *id est* verificando la conformità delle norme ai principi dell'ordinamento giuridico generale, dell'ordinamento costituzionale e di quello dell'Unione europea, sia – e soprattutto – sotto il profilo politico, in quanto supervisiona e favorisce il raggiungimento della condivisione politica del testo del Ministro proponente da parte delle Amministrazioni concertanti, e quindi suggella la congruenza dell'intervento normativo rispetto al programma di Governo.

Sotto questo profilo, il DAGL si conferma pienamente quale strumento necessario ad esercitare le funzioni di indirizzo e coordinamento politico riconosciute in capo al Presidente del Consiglio, organo promotore dell'attività normativa del Governo; a conferma di ciò, rilevano anche i commi 2 e 3 dell'art. 3 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, ove si legge che il Presidente può sollecitare il Ministro competente a pronunciarsi qualora i concerti e le intese non siano acquisiti entro trenta giorni dalla richiesta, salvo che, per la particolare natura della questione – e sostanzialmente per evitare che il mancato concerto da parte anche di un solo Ministro possa bloccare l'ulteriore seguito dell'esame dell'atto – intenda ugualmente diramare lo schema di provvedimento; il Presidente, inoltre, può chiedere al Ministro proponente – qualora non ritenga di procedervi direttamente – di fornire ulteriori documenti e acquisire ulteriori adesioni. Si tratta, come la dottrina ha correttamente osservato<sup>49</sup>, non della mera esplicitazione dell'*iter* burocratico necessario per addivenire alla determinazione dell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, quanto piuttosto dell'attestazione – certificata dal Presidente del Consiglio mediante il DAGL – dell'idoneità della normazione proposta ad attuare gli obiettivi politici del Governo.

Allo stesso tempo, tuttavia, bisogna rilevare che la fase dell'acquisizione del concerto ministeriale è *in re ipsa* incline a complicare l'*iter* dell'adozione governativa dell'atto proposto, in quanto il mancato concerto di un Ministro ovvero il contrasto tra Amministrazione proponente ed Amministrazione concertante comportano la dilazione della elaborazione definitiva del provvedimento, nonché rimaneggiamenti al testo e – come si diceva – la necessità di convocare riunioni ovvero *in extrema ratio* di procedere ugualmente con la diramazione nonostante le divergenze tra Ministri, *alias* tra Uffici legislativi. È stato fatto contestualmente notare che tali effetti deteriori della fase del concerto si eviterebbero se i Ministri interessati dal provvedimento in maniera diretta o collaterale fossero *ab initio* coinvolti nella stesura del testo sotto la

---

49 C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, in E. CATELANI – E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, p. 20 ss.

guida del DAGL, che in tal caso si occuperebbe quindi non della convocazione delle riunioni di coordinamento al fine di mediare tra le Amministrazioni, quanto piuttosto di dare impulso alla formulazione di una proposta di atto normativo frutto di una elaborazione condivisa già «a monte» dai Ministri interessati<sup>50</sup>.

Fino alla fase dell'acquisizione dei pareri e dei concerti, sono solo le Amministrazioni direttamente e indirettamente coinvolte nel provvedimento ad esserne a conoscenza in maniera dettagliata; è soltanto con l'adempimento successivo, quello della diramazione, invece, che *tutti* i Ministri sono portati a conoscenza dell'atto (su cui talvolta permane una riserva tecnica ovvero politica), almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri nel quale è programmata la sua discussione<sup>51</sup>, ponendosi quindi la diramazione come «momento intermedio tra la fase dell'istruttoria preliminare ministeriale e quella della predisposizione dell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri»<sup>52</sup>.

Alla diramazione provvede *esclusivamente*<sup>53</sup> la Presidenza del Consiglio – per mezzo del DAGL – e soltanto quando ritenga acquisito e completo lo schema di provvedimento, e cioè quando esso sia corredato delle varie relazioni nonché dei concerti e delle intese fatte registrare in sede di istruttoria coordinata dal DAGL, che con la diramazione si assume dunque la responsabilità di considerare conclusa quella fase. Il DAGL, contestualmente alla diramazione, predispone un primo appunto riassuntivo per il Presidente del Consiglio ovvero al Sottosegretario della Presidenza del Consiglio, in cui sono riportate le informazioni sulla natura e sulle finalità dell'atto, le proprie osservazioni in merito alla correttezza tecnica del testo e la segnalazione delle eventuali problematiche – anche politiche – sollevate dalle Amministrazioni nella fase precedente la diramazione, nonché la relazione AIR.

La diramazione si configura quale «indispensabile adempimento preliminare all'iscrizione all'ordine del giorno del Pre-Consiglio e del Consiglio dei Ministri»<sup>54</sup>; essa, infatti, implica che il testo del provvedimento pervenga nella disponibilità di tutte le Amministrazioni, che possono in questo modo conoscerne il contenuto ed entrare quindi in possesso di tutti gli elementi necessari ai fini dell'esame collegiale dello schema del provvedimento nel corso innanzitutto della riunione preconsiliare, propedeutica a quella del Consiglio dei Ministri, ove essi possiedono quindi gli elementi per esercitare il proprio voto in maniera consapevole, assicurando l'effettività del principio di responsabilità politica collegiale degli atti adottati dal Consiglio dei Ministri.

#### 4. Il momento conclusivo dell'istruttoria: il «Pre-Consiglio»

Ai sensi del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri e della Direttiva del Presidente del Consiglio sull'istruttoria degli atti normativi del Governo<sup>55</sup>, la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri – altresì nota come «Pre-Consiglio» – si configura come la sede in cui lo schema di provvedimento, precedentemente diramato a tutti i Ministri, è sottoposto a un primo esame collegiale ai fini della sua completa definizione almeno due giorni prima della riunione del Consiglio dei Ministri.

50 P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, p. 17.

51 Art. 3 c. 4°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri.

52 A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, p. 9.

53 Così si esprime la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009 all'art. 5.

54 *Ibidem*.

55 Rispettivamente: art. 4 e art. 6.

Dal punto di vista organizzativo, la riunione preparatoria è coordinata dal Sottosegretario alla Presidenza con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri<sup>56</sup> o dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio ovvero dal Capo del DAGL<sup>57</sup>, e vi partecipano il capo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, i capi di Gabinetto ovvero i capi degli Uffici legislativi dei Ministeri interessati, il Ragioniere generale dello Stato, nonché il capo dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri. Il fatto che essa possa essere coordinata indifferentemente dal Sottosegretario alla Presidenza o dal Segretario generale (o dal Capo del DAGL) pare confermare un'ambiguità rinvenibile anche nel rischio di sovrapposizioni di competenze<sup>58</sup> tra l'Ufficio di Segreteria, posto alle dipendenze del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, ed il DAGL, posto alle dipendenze del Segretario Generale: è infatti competenza dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri provvedere 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; mentre è competenza del DAGL curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari alla formazione ed al coordinamento delle iniziative legislative.

Il Pre-Consiglio rappresenta il momento in cui si certifica la conclusione e, al contempo, la completezza dell'istruttoria normativa relativa a provvedimenti «già verificati sotto il profilo della loro completezza formale nonché della conformità dell'intervento alla Costituzione, della compatibilità con l'ordinamento comunitario e con le competenze delle regioni e delle autonomie locali, con gli interventi di semplificazione e delegificazione sulla materia oggetto dell'intervento medesimo, nonché dell'adeguata copertura finanziaria ed amministrativa e della coerenza con il programma di Governo»<sup>59</sup>; qualora, all'esito della verifica preconsiliare, si registri sul provvedimento un consenso collegiale di principio sia dal punto di vista tecnico che politico, ne è autorizzata l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri: come infatti la diramazione è condizione di procedibilità dell'iscrizione dello schema all'ordine del giorno del Pre-Consiglio, così l'esame collegiale da parte del Pre-Consiglio è condizione di procedibilità dell'esame del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri.

È per la verità assai raro che in questa sede i Ministri che sono venuti a conoscenza dell'atto solo con la diramazione non frappongano riserve per mezzo dei propri Uffici legislativi: di solito infatti essi – subendo anche la pressione degli *stakeholders* – predispongono osservazioni di carattere tecnico e, soprattutto, espongono riserve di carattere politico che intendono portare successivamente all'attenzione del Consiglio dei Ministri: degli atti di quest'ultimo, infatti, i Ministri sono chiamati ad assumersi la responsabilità collegiale ai sensi dell'art. 95, comma 2, Cost., per cui in sede di Pre-Consiglio gli Uffici legislativi pongono sovente questioni strumentali al congelamento dell'*iter* del provvedimento, così da condizionare ed influire sul contenuto dell'atto da sottoporre al voto in Consiglio dei Ministri<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Il che è coerente con il forte carattere di «politicità» della riunione preconsiliare, in cui quindi la figura del Sottosegretario alla Presidenza rappresenterebbe «lo snodo fra la fase tecnica legislativa del provvedimento e la fase politica». Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo*, cit., p. 208.

<sup>57</sup> Merlini e Guiglia fanno notare l'ambiguità dell'equiparazione tra Sottosegretario alla Presidenza da un lato e Segretario generale e Capo del DAGL dall'altro, che sembra non distinguere le rispettive peculiarità tecniche e politiche. Cfr. S. MERLINI – G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 495.

<sup>58</sup> Cfr. anche G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Foro italiano*, 1989, V, p. 371 ss.

<sup>59</sup> Art. 6 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009.

<sup>60</sup> A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti*, cit., p. 11.

C'è da dire, allo stesso tempo, che il termine perentorio dei cinque giorni che devono intercorrere tra la diramazione e la riunione del Consiglio dei Ministri e quello dei due giorni tra il Pre-Consiglio e il Consiglio possono impedire agli Uffici legislativi di esaminare per tempo lo schema del provvedimento e predisporre quindi le proprie osservazioni: in tal caso, le Amministrazioni le esplicitano direttamente in Consiglio dei Ministri, col «rischio» però che siano in quella sede accolte e comportino quindi un ripensamento *in extremis* del testo, la cui approvazione da parte del Consiglio dei Ministri verrebbe in tal caso rinviata col rischio di non rispettare eventuali scadenze tassative, quali quelle relative all'esercizio di deleghe legislative, all'emanazione di regolamenti o alla presentazione di determinati disegni di legge. Qualora invece le Amministrazioni – come solitamente accade, nonostante il tempo esiguo – riescano a formulare le proprie osservazioni alternative al provvedimento proposto, il testo all'esame del Pre-Consiglio deve essere necessariamente rimaneggiato, per cui in sede preconsiliare non si perverrà ad un accordo definitivo circa la forma e la sostanza del testo da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri. Ciò avverrà quindi in successive riunioni di coordinamento tra gli Uffici legislativi, organizzate dal DAGL, all'esito delle quali quest'ultimo provvederà a diramare per la seconda volta il testo, modificato rispetto alla prima diramazione; si consideri, tuttavia, che alla luce del breve intervallo dei due giorni tra Pre-Consiglio e Consiglio, il DAGL ha a disposizione – nella migliore delle ipotesi – appena quarantotto ore di tempo per giungere, all'esito di tali riunioni di coordinamento, alla formulazione *in extremis* di un testo tecnicamente e politicamente condiviso da sottoporre all'attenzione del Consiglio dei Ministri<sup>61</sup>.

Se invece un Ufficio legislativo appone una riserva di carattere politico, sta al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con l'ausilio del capo del DAGL, sciogliere i nodi politici ovvero – se ciò non risulta possibile – iscrivere intanto il provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri ma rinviare definitivamente a quest'ultimo – e in particolare al Presidente – la risoluzione del problema politico (soprattutto se di particolare rilievo); in tal caso risulta particolarmente importante il secondo appunto che in questa fase dell'*iter* il DAGL redige per il Presidente del Consiglio: al suo interno, infatti, non soltanto sono riassunti a fini meramente illustrativi i presupposti, le finalità e gli obiettivi politici che si intendono raggiungere, ma soprattutto si dà conto dei nodi politici che non è stato possibile sciogliere in sede di Pre-Consiglio e che si è deciso di rinviare – data la loro salienza – direttamente al Consiglio dei Ministri<sup>62</sup>, costituendo quindi un valido supporto per il Presidente ai fini della risoluzione della divergenza politica. Si capisce quindi come il Pre-Consiglio sia uno strumento decisivo per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Presidente del Consiglio circa la promozione e il coordinamento dei Ministri<sup>63</sup>, e si configuri a giusta ragione quale «il momento particolarmente dominante di tutta la produzione normativa»<sup>64</sup> del Governo.

La funzione presidenziale di dare impulso e coordinare l'attività normativa del Governo, che risponde – più in generale – alle prerogative di dirigere la politica

---

61 P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, p. 18 ss. Si noti che tali «diseconomie» del procedimento non sussisterebbero se i Ministri non coinvolti dall'intervento normativo – né direttamente né collateralmente – fossero messi a conoscenza dello schema di provvedimento *ab initio* e non soltanto con la diramazione, potendo quindi formulare sin da subito le proprie osservazioni e non rendendo necessari momenti di coordinamento successivi e temporalmente limitati.

62 Interessante l'annotazione del Consigliere Zucchelli, ex capo del DAGL, che fa notare come «si tratt[+] nel 99,99% dei casi, potrei dire 100% dei casi [...] di problemi politici mascherati dietro problemi tecnici». Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari-Quaderno*, n. 14/2003, p. 209.

63 D. NARDELLA, *Il presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 200.

64 *Ivi*, p. 208.

generale del Governo<sup>65</sup> e mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, viene valorizzata anche dalla disposizione di cui all'art. 5, comma 1, del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri<sup>66</sup>, in base alla quale il Presidente del Consiglio fissa l'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri; ebbene, il Presidente – con una decisione unilaterale che lo configura più come *chief* che come *chairman*<sup>67</sup> e che depotenzia il ruolo di filtro del DAGL – può disporre l'inserimento nell'ordine del giorno del Consiglio anche di argomenti e provvedimenti che non sono stati previamente discussi in sede preconsiliare – costituendo quindi un'eccezione alla norma che dispone in questo senso – qualora ne ravvisi «l'indifferibilità della trattazione». Si tratta dei provvedimenti cd. «fuori sacco», che in questo modo non vengono portati all'attenzione di quei Ministri che non hanno partecipato sin dall'inizio all'istruttoria: costoro si trovano così a dover prendere atto del contenuto di uno schema di provvedimento nella sede in realtà deputata all'assunzione della responsabilità collegiale dello stesso, ossia il Consiglio dei Ministri, vedendosi preclusa la possibilità di apportare per tempo osservazioni di carattere tecnico e/o politico e – più in generale – di pre-discutere collegialmente il provvedimento.

Tale difformità procedurale è stata registrata – negli ultimi anni – in particolare per gli schemi di decreti legge: uno studio recente<sup>68</sup>, incentrato sugli anni 2012-2016 (governi Monti, Letta e Renzi) e basato esclusivamente sui dati resi disponibili da funzionari degli Uffici legislativi dei Ministeri (non è prevista infatti alcuna forma di pubblicità in ordine alle convocazioni e agli ordini del giorno delle riunioni preconsiliari), ha rilevato che durante il Governo Monti, su un numero complessivo di quarantuno decreti legge, solo otto (pari al 19,5%) risultano essere stati oggetto di esame durante la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri; nel corso dell'esecutivo guidato dall'on. Letta, solo quattro decreti leggi sui venticinque totali licenziati risultano essere stati esaminati durante la riunione del Pre-Consiglio; infine, durante il Governo Renzi (fino al maggio 2016), trentasette decreti legge su quarantotto hanno eluso l'esame collegiale in Pre-Consiglio. Probabilmente la ragione di tale anomalia va ricercata anzitutto nell'urgenza politica che rende necessario il decreto legge e che quindi impone di accorciare i tempi ove possibile e quindi di «bypassare» il Pre-Consiglio; ma anche – a ben vedere – in una probabile diffidenza nei confronti di un confronto collegiale che potrebbe condurre a modifiche ed integrazioni del testo, magari frutto di compromessi e mediazioni e perciò foriere di contrasti tra diverse anime partitiche in seno all'Esecutivo, col rischio di brusca interruzione dell'*iter* normativo endogovernativo.

A ciò si aggiunga inoltre il frequente mancato rispetto del termine di due giorni che devono intercorrere tra la riunione del Pre-Consiglio e quella del Consiglio dei Ministri, per cui nella prassi lo schema di provvedimento è sovente esaminato dal primo nello stesso giorno in cui è convocato il secondo, svuotando di senso il momento collegiale e rendendo assai improbabile qualsiasi margine di modifica sul testo.

In generale, quindi, le difformità del coordinamento normativo endogovernativo che in questa fase si rinvergono nella prassi finiscono con il mettere in discussione le stesse finalità di coordinamento e razionalizzazione del procedimento, con lo

---

65 S. MERLINI, *Regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Treccani, Roma, 1996, p. 3.

66 Ripresa anche dall'art. 6 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009.

67 C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, cit., p. 22 s. Una dottrina risalente ha invece osservato in proposito che la fissazione dell'ordine del giorno sarebbe frutto di una concertazione preconsiliare tra il Presidente del Consiglio e ciascun Ministro: cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1961, p. 259; P. BARILE, voce *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur.*, VIII, Roma, 1988, p. 11.

68 A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti*, p. 15 ss.

stravolgimento della programmazione dell'attività normativa del Governo e la messa in discussione – in ultima istanza – del principio di collegialità dell'Esecutivo, in quanto il contributo che ciascuna Amministrazione può apportare al testo rischia di ridursi ad una mera «presa visione», e il confronto collegiale ad un mero adempimento formale.

Il principio di collegialità della discussione di un provvedimento normativo governativo trova peraltro ulteriore «fattore di rischio» nell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un testo «salvo intese». Si tratta di una prassi ormai invalsa che si registra nell'ultima fase del coordinamento normativo governativo, ossia quella del passaggio del testo in Consiglio dei Ministri, e di cui daremo contezza nel prossimo paragrafo.

## **5. Il licenziamento del testo da parte del Consiglio dei Ministri e la prassi dell'approvazione «salvo intese»**

Stabilito, al termine della riunione preconsiliare, l'elenco dei provvedimenti che possono essere iscritti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri<sup>69</sup>, conseguentemente trasmesso – per il tramite del Sottosegretario alla Presidenza – al Presidente del Consiglio<sup>70</sup>, quest'ultimo provvede alla convocazione del Consiglio dei Ministri e alla fissazione dell'ordine del giorno<sup>71</sup>, che recherà quindi la discussione collegiale degli schemi di provvedimenti giunti alla fase finale del loro *iter* di adozione da parte del Governo (ivi compresi quelli che hanno «bypassato» la discussione preconsiliare in quanto ne è stata ravvisata la «non differibilità» della trattazione<sup>72</sup>).

I lavori del Consiglio dei Ministri dovrebbero formalmente prendere la direzione imposta dal Presidente del Consiglio: ai sensi del Regolamento interno del Consiglio<sup>73</sup>, infatti, egli ne dirige i lavori, precisa le conseguenze delle varie proposte, pone ai voti – fissandone le modalità – le deliberazioni, dichiara l'esito delle votazioni e l'adozione delle deliberazioni. Tuttavia, è evidente che è l'esito del Pre-Consiglio a influenzare l'andamento dei lavori del Consiglio: se infatti sul provvedimento «pende» una riserva politica, la discussione consiliare sarà indirizzata alla risoluzione della problematica politica, e determinante in questo senso sarà ovviamente il Presidente sia in funzione di mediazione tra i diversi interessi politici rappresentati sia – ove l'urgenza politica lo richieda ovvero la configurazione politica dell'Esecutivo lo consenta – in funzione più «decisionista».

Qualora infatti in Consiglio permangano divergenze politiche, innanzitutto il Ministro dissenziente può far risultare nel processo verbale del Consiglio i motivi del dissenso<sup>74</sup>, ma spetta poi al Presidente del Consiglio decidere se rinviare la discussione ed aprire ulteriori mediazioni oppure procedere con la votazione. Se invece tutte le questioni di natura tecnica sono state precedentemente risolte, ed in

---

69 Art. 6, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009.

70 Art. 4 c. 4°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri.

71 Art. 5 c. 1°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. Le questioni inserite nell'ordine del giorno sono preventivamente comunicate ai Ministri (art. 5, c. 4°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri), previsione considerata garanzia di responsabilità collegiale di cui all'art. 95 c. 2°, Cost. Cfr. S. RODOTÀ, *La circolazione delle informazioni nell'apparato di Governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, p. 63 ss.

72 Art. 5 c. 3°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri.

73 Art. 7 c. 2°.

74 Art. 7 c. 3°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. In ogni caso, il processo verbale è segreto, e il dissenso non può essere esternato ovvero comunicato pubblicamente. L'unica forma di pubblicità prevista per i lavori del Consiglio dei Ministri è il relativo comunicato, redatto dal Segretario del Consiglio e approvato dal Presidente del Consiglio, che ne autorizza la diffusione (art. 8 cc. 1° e 2°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri).



Consiglio dei Ministri, all'esito del confronto tra i vari interessi coinvolti, si risolve – con un accordo spesso compromissorio – l'eventuale divergenza politica e si raggiunge quindi il consenso collegiale sul provvedimento, esso viene «licenziato» e quindi fatto proprio dal Governo. L'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri può avere anche valore preliminare, con la funzione di sottolineare l'avvenuto svolgimento di un primo coordinamento e consentire al sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e Conferenza Unificata) di conoscere il contenuto delle norme che riguardino le competenze legislative delle Regioni, le funzioni amministrative esercitate dagli enti locali e più in generale gli interessi delle comunità locali, al fine di esprimersi a riguardo prima che esse vengano licenziate in via definitiva: il parere della Conferenza Stato-Regioni è obbligatorio<sup>75</sup> su tutti gli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie che risultino di interesse delle Regioni e province autonome e quando è previsto da specifiche disposizioni normative, e deve essere espresso entro un termine di venti giorni; il parere della Conferenza Unificata è obbligatorio<sup>76</sup> per il disegno di legge finanziaria e i disegni di legge collegati, sul Documento di programmazione economica e finanziaria, sugli schemi di decreti legislativi volti a conferire funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali<sup>77</sup>, sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali. Il provvedimento è quindi trasmesso alle Conferenze dal DAGL, che, al contempo, certifica la conformità del testo trasmesso con quello approvato e dà atto della posizione del Governo, nel suo complesso, sul provvedimento<sup>78</sup>; una volta acquisiti i pareri – ivi compreso quello del Consiglio di Stato, reso dopo tutti gli altri – ovvero decorso il termine per la loro acquisizione, il Consiglio dei Ministri adotta lo schema di provvedimento in via definitiva accogliendo o meno le questioni rilevate nei pareri. È per la verità frequente che questi siano decisivi per la rielaborazione di testi lacunosi o viziati sotto il profilo della conformità costituzionale, per cui in questa fase – peraltro davvero conclusiva dell'*iter* – i rimaneggiamenti dei testi risultano essere spesso profondi.

Ciò detto, bisogna sottolineare che la fase della discussione consiliare vede dipanarsi prassi ben più complesse rispetto alle normali procedure previste dalle norme: la discussione consiliare vera e propria è infatti preparata e favorita da quella decisamente informale che si svolge a ridosso del Consiglio se non parallelamente ad esso, coinvolgendo i capi di Gabinetto e i capi degli Uffici legislativi che si confrontano sui contenuti dei provvedimenti e intervengono – ancora – sulle bozze del testo, «in bilico tra il ruolo di esecutori della volontà del Ministro di riferimento (un ruolo passivo dunque) e quello di suggeritori di contenuti al Ministro medesimo»<sup>79</sup>, comunicando con quest'ultimo praticamente in tempo reale, mentre è intanto in corso il Consiglio dei Ministri.

Ma la prassi probabilmente più diffusa in questa fase del coordinamento normativo endogovernativo è rappresentata dall'approvazione del provvedimento «salvo intese tecniche»: qualora cioè sullo schema si raggiunga un'intesa politica di massima, che

---

75 Art. 2 c. 3°, d.lgs. 281/1997.

76 Art. 9 c. 2°, lett. a), d.lgs. 281/1997.

77 Art. 1, l. n. 59/1997.

78 Ai sensi dell'art. 3 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, nel caso dei decreti-legge e, comunque, nei casi in cui, per ragioni di urgenza, il Presidente del Consiglio dichiara di non poter procedere a consultazione preventiva, le Conferenze sono consultate successivamente ed il Governo tiene conto dei pareri in sede di esame parlamentare dei provvedimenti.

79 G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2015, p. 162.

deve però essere tradotta formalmente in norme che siano coerenti con l'indirizzo politico su cui si è raggiunto l'accordo, il testo viene intanto licenziato dal Consiglio dei Ministri in una forma provvisoria e con la formula richiamata; sarà poi compito del DAGL – una volta ricevuto dal Sottosegretario alla Presidenza un appunto in cui sono illustrate le linee politiche emerse e gli obiettivi da raggiungere fissati dal Consiglio – scrivere la norma o le norme che conseguano sotto il profilo squisitamente tecnico-giuridico, quasi linguistico<sup>80</sup>, l'obiettivo politico individuato<sup>81</sup>. Si badi che una volta scritta la norma dal DAGL all'esito di un lavoro di mediazione e coordinamento tecnico che – spesso prolungandosi anche per diversi giorni successivi al Consiglio dei Ministri – coinvolge gli Uffici legislativi dei Ministri che hanno posto la questione politica, la norma non è nuovamente sottoposta al Consiglio dei Ministri: è infatti il DAGL ad assumersi la responsabilità di approvare la norma e licenziare quindi il testo tecnicamente corretto e conforme agli indirizzi dettati dal Consiglio.

Risalta, quindi, il rilievo financo politico che assume il DAGL nell'esercizio di una funzione tanto delicata, per la quale secondo alcuni si qualificerebbe di fatto come l'Ufficio legislativo del Governo<sup>82</sup>: tuttavia, bisogna anche sottolineare che la sua azione non è scevra da vincoli, bensì soggetta a un attento sistema di controlli incrociati che alla fine sfociano nella firma dei Ministri «sotto al cartone»<sup>83</sup>, e che coinvolgono: *in primis* gli Uffici legislativi ministeriali, il cui contributo ai fini della scrittura della norma è certamente *ad adiuvandum* (essendo stata la linea politica già indicata dal Consiglio) ma senz'altro essi anche «vigilano» affinché il risultato tecnico cui si perviene sia esattamente quello che i Ministri volevano raggiungere; e in seconda battuta anche il Sottosegretario alla Presidenza, cui il DAGL sottopone la nuova norma per verificare con lui se sia stato raggiunto l'obiettivo politico<sup>84</sup>: tutto ciò conferma che non si tratta di un mero coordinamento né di un adempimento formale relativo alla redazione definitiva del testo, ma della necessità di giungere ad una sostanziale «intesa tecnica».

La prassi divergente dell'approvazione «salvo intese» si presta certamente a perplessità in ordine alla violazione dell'art. 2, comma 3, della l. 400/1988 relativo alle attribuzioni del Consiglio dei Ministri e – più in generale – in ordine all'effettività del principio di responsabilità collegiale degli atti licenziati dal Consiglio dei Ministri di cui all'art. 95, comma 2, Cost., tanto che una parte della dottrina ha sollevato financo dubbi di legittimità costituzionale su tale prassi<sup>85</sup>: in questa fattispecie, infatti, ad essere formalmente approvato non sarebbe un testo compiuto in ogni sua parte, bensì un testo parziale od incompleto ovvero i suoi principi generali e l'indirizzo politico ad esso sotteso, mentre si lascerebbe la redazione completa e definitiva del testo ad «intese tecniche» da raggiungere in riunioni successive e ristrette, col rischio concreto però che un testo «del Governo» sia di conseguenza il prodotto non tanto del confronto in seno al Consiglio dei Ministri, quanto del lavoro interlocutorio

---

80 C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi*, cit., p. 28.

81 Con un'immagine nitida, Zucchelli descrive così la prassi: «se è entrata in Consiglio una norma A – che intende raggiungere un certo obiettivo politico – e il tale Ministro l'ha contestato proponendo una norma B, che raggiunge un diverso obiettivo politico, dopo ampia e approfondita discussione il Consiglio dei Ministri arriva a una soluzione politica C, affidando al DAGL il compito di scrivere la norma che raggiunga quell'obiettivo C». Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo*, cit., p. 209.

82 Così A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti*, p. 12.

83 Dal nome del foglio di carta uso mano che è l'ultima pagina del disegno di legge.

84 Il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri (art. 7 c. 5°) affida infatti al Sottosegretario alla Presidenza il compito di «coordinare il testo definitivo di un provvedimento, *in conformità a quanto deliberato in Consiglio*» (il corsivo è nostro). Hanno manifestato perplessità su tale disposizione S. MERLINI – G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, p. 498, ritenendo più corretto mantenere la responsabilità del coordinamento definitivo del testo in capo al Presidente del Consiglio.

85 P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, p. 20.

del DAGL e degli Uffici legislativi dei Ministeri che hanno posto la questione tecnica; tale perplessità per il rischio di mancata corrispondenza tra il *decisum* dell'organo collegiale e il contenuto dell'atto acquista poi ulteriore valenza se si considera che, dopo le riunioni di coordinamento, il testo non è di nuovo sottoposto all'approvazione dell'organo collegiale<sup>86</sup> ma approvato direttamente dal DAGL. Si consideri poi la prassi dei cosiddetti «provvedimenti copertina», anch'essi licenziati dal Consiglio dei Ministri con la formula «salvo intese tecniche», per i quali non restano da definire elementi tecnici puntuali del provvedimento ovvero scrivere (o riscrivere) una o più norme, bensì da scrivere l'intero contenuto dell'atto (di cui quindi il Consiglio – di fatto – licenzia soltanto la «copertina» del fascicolo), a dispetto di quanto disposto – come visto *supra* – dal Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, che prescrive l'obbligo per il Ministro proponente di redigere lo schema del provvedimento in articolato insieme alla necessaria documentazione di accompagnamento all'atto<sup>87</sup>.

In ogni caso, una volta licenziato il testo dal Consiglio dei Ministri, il coordinamento legislativo governativo giunge alla sua conclusione: entro dieci giorni dal ricevimento del decreto di autorizzazione da parte del Capo dello Stato, che giunge all'esito di un dialogo tra il DAGL e il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, il testo è infatti presentato presso una delle due Camere<sup>88</sup>, e quindi l'iniziativa legislativa governativa di cui all'art. 71, comma 1, Cost. può dirsi esercitata. A questo punto, il testo inizia il proprio *iter* parlamentare, e sarà cura del Ministro per i rapporti con il Parlamento, per conto del Presidente del Consiglio – trattandosi ormai di un atto espressione dell'intera compagine esecutiva – e su impulso del Ministro proponente, «vigilare» sull'*iter* stesso, nonché autorizzare la presentazione di emendamenti governativi da parte dell'Amministrazione competente: anch'essi – si badi – sono accompagnati dalle relazioni previste a corredo degli atti normativi «al fine di consentire una compiuta valutazione del contenuto e dell'impatto dell'intervento proposto sull'ordinamento giuridico vigente»<sup>89</sup>, e sono trasmessi al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e al DAGL a fini di coordinamento ed istruttoria.

## 6. Considerazioni conclusive

Dopo aver dunque ricostruito il complesso apparato normativo che disciplina il funzionamento degli organi di Governo e delle strutture a loro supporto per ciò che in particolare attiene al coordinamento normativo endogovernativo, e dopo aver ripercorso – seguendo un rigoroso ordine logico-cronologico – le fasi e le procedure che scandiscono tale coordinamento, ciò che appare in ultima istanza rilevante è l'insieme delle criticità riscontrate di fatto in tutte le fasi dell'*iter* di adozione di un atto del Governo. Richiamiamo sinteticamente qui di seguito quelle più significative: la difficoltà di coordinamento «dal centro» da parte del DAGL nelle fasi iniziali dell'*iter* in ragione della primazia dell'Ufficio legislativo del Ministro proponente nell'elaborare lo schema di provvedimento; le dilazioni e i rimaneggiamenti del testo nella fase dell'acquisizione dei concerti, con ripercussioni in ultima analisi sulla qualità della legislazione; le riserve frapposte dagli Uffici legislativi nella sede pre-consiliare, che

<sup>86</sup> Che può riapprovare – integralmente ovvero in parte – soltanto il processo verbale (art. 11 c. 2°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri).

<sup>87</sup> In altri casi ancora, l'approvazione «salvo intese» può essere determinata dalla mancanza, al momento della riunione del Consiglio, del visto della Ragioneria generale dello Stato.

<sup>88</sup> Art. 14 c. 1°, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri.

<sup>89</sup> Art. 7, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009.

impongono riunioni di coordinamento e modifiche al testo *in extremis*, a ridosso cioè del Consiglio dei Ministri, con la possibilità che lo schema venga comunque iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri lasciando così al Presidente la responsabilità di sciogliere il nodo politico; i provvedimenti «fuori sacco», che, «bypassando» il Pre-Consiglio, non vengono preventivamente portati a conoscenza dei Ministri non direttamente coinvolti nell'elaborazione dello schema, precludendo loro la conoscenza previa del provvedimento, la formulazione di osservazioni preliminari nella sede pre-consiliare e più in generale una prima discussione collegiale del testo; l'approvazione del provvedimento «salvo intese», che implica che una o più norme siano scritte ed approvate successivamente dal DAGL senza passare per il Consiglio dei Ministri, con la conseguenza che quest'ultimo dà il proprio *placet* collegiale a un testo parziale e incompleto.

È evidente che le criticità evidenziate – e in particolare le prassi divergenti – abbiano così fortemente destrutturato ed «informalizzato» il procedimento endogovernativo da mettere in discussione i suoi caratteri fondamentali – il coordinamento e la razionalizzazione – e financo, in ultima istanza, il principio della responsabilità collegiale dell'Esecutivo: l'*iter* che conduce al licenziamento di un testo fatto proprio dal Governo coinvolge effettivamente soltanto le Amministrazioni direttamente o collateralmente interessate dal provvedimento stesso – *rectius*: i loro Uffici legislativi – e il DAGL in funzione di coordinamento «dal centro», per cui la deliberazione finale da parte del Consiglio dei Ministri sembra qualificarsi come mero adempimento formale ed «assume[re] un significato di mera condivisione astratta su un piano politico e non di vera e propria codecisione in senso tecnico»<sup>90</sup>. In effetti, la collegialità prescritta dalle norme per le varie fasi del coordinamento deve fare i conti nella prassi con variabili derivanti dal sistema politico (in raccordo con quelle legate al sistema elettorale), quali i rapporti di forza all'interno dell'Esecutivo, il peso e la legittimazione politica della *leadership* del Presidente del Consiglio, la compattezza politica della maggioranza: è evidente che, ad esempio, la presenza nella compagine governativa di Ministri politicamente più rilevanti tenda a reprimere la collegialità ministeriale della discussione e della decisione endogovernative e a favorire la preminenza di alcune Amministrazioni sulle altre nel delineamento della forma e dei contenuti del provvedimento; e che una conduzione forte dal centro da parte di un Presidente del Consiglio che gode di una importante legittimazione e sostegno politico gli consenta – attraverso il DAGL – di controllare saldamente – in funzione di direzione più che di coordinamento – il processo decisionale endogovernativo, esaltando quindi il principio monocratico del Governo.

Comprimere la collegialità decisionale significa poi inficiare la qualità della legislazione nella misura in cui i continui rimaneggiamenti del testo, le dilazioni, le difficoltà da parte del DAGL nel coordinare «dal centro» i vari attori coinvolti nel procedimento – spesso portatori di interessi contrapposti – rischiano concretamente di fare venire meno la logicità, la coerenza e l'organicità del testo del provvedimento, riverberandosi in ultima istanza sulla effettiva applicazione delle norme e quindi sulla certezza del diritto. A ben vedere, tale criticità, così come le altre sopra descritte, potrebbero essere risolte se si garantisse alla struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e segnatamente al DAGL, un ruolo non di mero mediatore e coordinatore dell'azione e degli interessi delle Amministrazioni «protagoniste» della definizione dell'atto normativo, quanto piuttosto di guida nella *elaborazione* delle scelte: in questo modo si assicurerebbe sia una salda unità di indirizzo politico in capo al Presidente del Consiglio – e il DAGL agirebbe realmente

---

90 A. Marchetti, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti*, cit., p. 23.

come strumento funzionale al suo ruolo di impulso e di indirizzo dell'attività normativa del Governo – sia la collegialità dell'azione di Governo, che si intende conseguita quando il DAGL, una volta che tutte le Amministrazioni si sono espresse *sulle linee generali* del provvedimento, riduce *ad unum* le posizioni da esse manifestate e conduce l'*iter* alla sua conclusione. Soltanto in questo modo si ridurrebbe peraltro il «disordinato policentrismo della produzione normativa governativa»<sup>91</sup> e in definitiva si renderebbe realmente efficiente tutta la procedura di coordinamento normativo endogovernativo, salvaguardando in ultima analisi anche alcuni principi costituzionali posti a tutela del funzionamento della forma di governo.

\*\* Borsista Seminario Tosi, Università di Firenze, [raffaele.terreo@gmail.com](mailto:raffaele.terreo@gmail.com)

---

91 P. Bonetti, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., p. 13.