

ASPETTI ORGANIZZATIVI DELLA DELEGA: IL RUOLO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

di *Elisabetta Catelani*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Evoluzione normativa. – 3. Il contenuto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001. – 4. Conseguenze organizzative derivanti dall'AIR sul ruolo del Presidente del Consiglio e della Presidenza. – 5. Il disegno di legge di semplificazione 2001. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

In questi ultimi anni vi è stato un forte accentramento in capo al Presidente del Consiglio di poteri di indirizzo, di coordinamento, di controllo, ma anche di poteri di organizzazione, che hanno di conseguenza accentuato il rilievo della Presidenza del Consiglio nell'ambito dell'organizzazione governativa.

Tali interventi sono stati esercitati a livello amministrativo e contabile, ma anche normativo.

Da tempo, infatti, la complessità del sistema delle fonti e la proliferazione degli atti normativi (o para-normativi) adottati dal Governo imponeva di intervenire sui criteri in generale e sull'organizzazione interna nella fase preparatoria dell'attività normativa. Così, a partire dalla l. n. 400/1988 si è realizzata una più penetrante elaborazione degli atti disciplinanti la materia ad opera del Governo in virtù di atti di delega parlamentare e un ampliamento del criterio di discrezionalità nel disciplinare ampi settori¹.

¹ Temi questi ampiamente trattati nei vari volumi di questo *Osservatorio sulle fonti* dal 1996 ad oggi e riassunti in modo efficace da U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, XIII ss., nonché ID., *Problemi attuali del nostro sistema normativo*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 1 ss.

Questa riorganizzazione governativa si è accompagnata anche ad una forte accentuazione del ruolo normativo del Governo, che, in virtù di atti di delega parlamentare di vario genere, hanno, da un lato limitato l'intervento legislativo del Parlamento ad una funzione di indirizzo e di collaborazione con il Governo², e dall'altro ampliato la discrezionalità di questo nel disciplinare ampi settori.

In questa varietà di atti normativi che hanno ridisegnato l'organizzazione del Governo e le modalità attraverso le quali questo deve operare, può essere utile cercare di individuare un filo conduttore unitario di tali innovazioni, utilizzando, come criterio di indagine, la procedura connessa all'uso della delega parlamentare. Tali profili organizzativi incidono, ovviamente, su tutta l'attività normativa delegata, sia essa preparatoria ai disegni di legge delega, o di delegificazione, sia alla redazione dei decreti legislativi, sia a quello dei regolamenti di delegificazione. In altri termini molti degli aspetti organizzativi del Governo in tema di delega coincidono con quelli più generali di tutta l'attività normativa del Governo. Non appare quindi utile in questa sede distinguere i problemi organizzativi per la formulazione dei decreti legislativi, da quelli dei regolamenti di delegificazione, perché l'aspetto rilevante ai nostri fini è dato dalle conseguenze che tali procedure determinano nella struttura governativa.

Scopo principale di tale indagine è quindi rappresentato dalla necessità di verificare come il mutamento del complesso organizzativo della Presidenza del Consiglio, degli uffici e dei procedimenti connessi all'attività normativa del Governo, incidano sul ruolo stesso della Presidenza, o meglio del suo Presidente e sui rapporti fra PCM e Ministri.

A tal fine occorrerà quindi in primo luogo individuare gli atti che, di fatto, regolano e/o hanno regolato la materia, verificare poi le conseguenze organizzative di tali atti, del ruolo che i singoli uffici hanno acquisito in tale articolato meccanismo ed infine cercare di desumere gli eventuali mutamenti dei rapporti fra gli organi governativi.

2. *Evoluzione normativa*

La l. n. 400/1988 ha rappresentato la base di partenza per una più adeguata disciplina sia del procedimento di delega, sia delle strutture necessarie

² Si pensi al ruolo di collaborazione con il Governo che ha esercitato nella XIII legislatura la Commissione bicamerale consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, che, avendo avuto il compito principale di esprimere pareri sui provvedimenti previsti dalla l. n. 59/1997, è intervenuta talvolta in modo rilevante sul contenuto delle proposte di decreto legislativo o regolamentare del Governo.

per svolgere tale attività: gli artt. 14-17, l. n. 400/1988 hanno previsto, infatti, il procedimento ed i limiti per la delega (legislativa e regolamentare), stabilendo in modo dettagliato le regole che il Governo deve (o dovrebbe) seguire nell'emanazione dei vari atti. Accanto ad esse ha anche previsto norme di disciplina degli organismi di supporto connessi a tale attività normativa, come gli artt. 18 e 19 che hanno descritto la struttura e le funzioni del Segretariato generale della Presidenza, che, avendo compiti di sostegno per tutta l'attività del Presidente del Consiglio, ha una struttura interna che gli consente di svolgere questa varietà di funzioni.

In particolare, fin dalla prima stesura della l. n. 400/1988, è stata prevista la creazione di un apposito ufficio (Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo – di diretta collaborazione con il PCM presso il Segretariato generale della Presidenza)³, che aveva il compito di «curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative», nonché di «provvedere alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore anche al fine del coordinamento delle disposizioni medesime» (art. 19, lett. c), d); art. 23)⁴.

Il ruolo del tutto marginale svolto in materia normativa da tale ufficio⁵,

³ Cfr. sul tema F. COCOZZA, *L'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, le 'procedure di Governo' e 'il Governo in Parlamento'*, in *Foro it.*, 1989, V, 366 ss.; A. MANZELLA, *Le strutture funzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Rass. parl.*, 1991, 35 ss. Conclusivo appare comunque sul ruolo e sulle funzioni dell'Ufficio centrale per il coordinamento il lavoro di D'AURIA, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 705 ss, nel quale si afferma che «ad oggi, le realizzazioni dell'ufficio sono men che modeste. Benché vi lavorino alcuni consiglieri di Stato e della Corte dei conti, coadiuvati da uno staff (peraltro assai ridotto) di funzionari ben preparati, l'ufficio non ha mai raggiunto il livello di operatività necessario a conquistargli autorevolezza e prestigio presso le amministrazioni».

Cfr., comunque, più recentemente anche i contributi di N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla l. n. 50/1999*, Giuffrè, Milano, 2000, 213 ss. e da ultimo per una ricostruzione completa dell'evoluzione di questi organismi M.P.C. TRIPALDI, *Le procedure legislative e le strutture finalizzate al miglioramento della produzione normativa del Governo*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Giappichelli, Torino, 2001, 189 ss.

⁴ L'Ufficio è stato formalmente costituito con d.p.r. 19 luglio 1989, n. 366 contenente il *Regolamento di attuazione dell'art. 23, l. 23 agosto 1988, n. 400, concernente l'istituzione nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo*, che già indicava in modo estremamente dettagliato tutte le sue competenze. Trattandosi di un ufficio di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio doveva infatti collaborare con questo alla stesura, alla promozione ed alla cura di tutta l'attività normativa del Presidente del Consiglio ed al coordinamento di quella del Governo.

⁵ Critiche sono state sollevate fin dall'inizio da F. COCOZZA, *L'Ufficio*, cit., 366 sul contenuto della normativa in proposito che già sembravano «un segnale chiaro della mancanza di un

non escluse tuttavia al Governo di istituire e disciplinare in modo sempre più preciso un altro organismo, che inglobava il precedente, ossia il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). Nel d.p.c.m. 6 agosto 1998 (decreto che ridefiniva in via transitoria l'organizzazione del Segretariato generale) si parla per la prima volta di tale organo, attribuendogli, con le opportune precisazioni, i compiti precedentemente esercitati dall'Ufficio, che comunque continuava a sussistere all'interno del dipartimento⁶.

Il DAGL ha accentuato ulteriormente la sua funzione di coordinamento nell'attività normativa del Governo con il d.lgs. n. 303/1999 che, nel ridefinire tutta la struttura e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio, attribuisce a tale dipartimento una serie di competenze connesse alla corretta redazione dei testi normativi, in modo tale da garantire «la valutazione dell'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, l'adempiuta valutazione degli effetti finanziari». Tali competenze, fissate in modo abbastanza generico nell'art. 6, d.lgs. n. 303/1999, delineano tuttavia la volontà del Governo di predisporre una struttura organizzativa che consenta al Presidente di acquisire una posizione di centralità nella funzione normativa e di svolgere, di fatto, una funzione di coordinamento, di indirizzo, ma, in particolare, di controllo sull'attività delle singole amministrazioni competenti⁷.

univoco indirizzo, nelle forze politicamente dominanti». E comunque anche a distanza di tempo M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti* 1999, cit., 113, constatava che il modello organizzativo dell'Ufficio, delineato nella l. n. 400, non era stato attuato e che pochissime erano le notizie disponibili circa l'attività dell'Ufficio.

⁶ Il DAGL è infatti costituito da due uffici: l'*Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo* e l'*Ufficio per le ricerche e la documentazione giuridica*. A loro volta tali uffici sono suddivisi in servizi ai quali sono attribuite una varietà di competenze.

⁷ Cfr. sul tema F. PATRONI GRIFFI, *La 'fabbrica delle leggi' e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, 117, che, tuttavia, fa notare la difficoltà di un'effettiva realizzazione di un'attività di coordinamento sui provvedimenti normativi nonostante la presenza presso la Presidenza del Consiglio di organismi a ciò deputati: «spesso, i testi sono portati all'esame del Consiglio dei Ministri 'fuori sacco', cioè senza la verifica tecnica dell'ufficio legislativo della Presidenza e, più in generale, senza che il testo sia frutto di una accurata istruttoria normativa». «In altri termini, le amministrazioni dovrebbero, a cadenza prestabilita, comunicare al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza gli interventi normativi che intendono effettuare, avviare l'istruttoria di settore e tenere costantemente informata la Presidenza dell'andamento della stessa: oggi, invece, le amministrazioni comunicano alla Presidenza il testo dopo averlo predisposto e la Presidenza del Consiglio ben poco può fare per migliorare il prodotto, essendo chiamata a intervenire sullo stesso in poco tempo e all'esito dell'istruttoria».

La disciplina delle funzioni e dell'organizzazione del DAGL si è fatta nel tempo sempre più dettagliata e sono attribuite a questo nuovo organismo un numero maggiore di competenze. La normativa di riferimento è ora contenuta nel d.p.c.m. 4 agosto 2000, ma il richiamo a compiti del DAGL possono riscontrarsi nella prima direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sull'analisi dell'impatto per la regolamentazione (AIR) (27 marzo 2000)⁸ ed ora anche nella seconda direttiva AIR del 21 settembre 2001⁹.

Il nuovo ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, contenuto nel d.p.c.m. 4 agosto 2000, non prevede apparentemente grandi novità per quanto attiene le funzioni del DAGL rispetto al d.p.c.m. 6 agosto 1998, prima richiamato, limitandosi a precisare che questo «costituisce struttura di supporto all'attività di coordinamento del Presidente» (art. 16, c. 1°) e attribuendogli poteri di intervento per la valutazione dell'opportunità della normazione governativa anche in attuazione delle regole comunitarie (art. 16, c. 1°, lett. e) e c. 2°, lett. b).

Si tratta in realtà di due precisazioni fra loro collegate, in quanto il ruolo di supporto all'attività di coordinamento dovrebbe in futuro essere realizzata proprio attraverso quelle attività di analisi preventiva all'approvazione dei decreti legislativi e dei regolamenti, rappresentate dall'analisi tecnico normativa (ATN) e dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)¹⁰. Attraverso queste due analisi, infatti, si deve verificare l'opportunità, l'urgenza ed il contenuto dell'emanazione degli atti anche connessi agli obblighi comunitari e la Presidenza costituisce l'organo incaricato a svolgere questa funzione di stimolo per un eventuale intervento normativo.

La prima legge di semplificazione (n. 50/1999), d'altra parte, aveva attribuito al DAGL, in collaborazione con il Nucleo per la semplificazione, il compito di coordinare l'attività delle singole amministrazioni nella redazione delle suddette analisi. In tal modo si accentuava la posizione di centralità della Presidenza del Consiglio sulle scelte normative, che non si esaurivano così solo in una valutazione di carattere politico, ma imponevano la considerazione anche di aspetti tecnici, economici e finanziari.

L'assetto organizzativo preparatorio agli atti normativi viene quindi ulteriormente ampliato con questo nuovo organismo che si affianca al DAGL nella predisposizione del supporto cognitivo necessario per formulare le ana-

⁸ In G.U. 23 maggio 2000, n. 118, ora riportata anche in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 85.

⁹ In G.U. 25 ottobre 2001, n. 249.

¹⁰ Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La 'fabbrica delle leggi'*, cit., 118 ss. Sui riflessi dell'ATN e dell'AIR sulla qualità della legislazione, cfr. G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 152 ss. e gli Autori *ivi* citati.

lisi appositamente previste, nonché (secondo il dettato originario della l. n. 50/1999) per dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino. In un primo momento il Nucleo per la semplificazione pareva esercitare un ruolo di primo piano nell'attività di coordinamento necessario per la semplificazione e per l'attività normativa in generale, tanto che si ipotizzava che la sua opera non dovesse essere limitata «all'attuazione della l. n. 50/1999 e delle successive leggi annuali di semplificazione», ma avrebbe dovuto estendersi anche «alle altre previsioni di delegificazione, di semplificazione o di riordino nei cui processi attuativi siano coinvolti la Presidenza del Consiglio o il Ministro della funzione pubblica»¹¹.

In realtà già dal contenuto della l. n. 50/1999 istitutiva di tale organismo¹² e dalla prima direttiva sull'AIR (27 marzo 2000) si percepiva che il ruolo e le funzioni del Nucleo non erano completamente delineate, ma rimanevano in un'«aurea» di incertezza¹³. D'altra parte la creazione del Nucleo era collegata con la necessità di predisposizione dell'AIR, tanto che la direttiva attribuiva espressamente al Nucleo la funzione di supporto tecnico, sia degli uffici legislativi dei Ministeri per redigere le relazioni (AIR e ATN), sia del DAGL al fine di svolgere attività di controllo sulla corretta ed effettiva formulazione delle relazioni.

Il Nucleo appariva quindi l'organo tecnico di collaborazione, mentre il DAGL, quello che svolgeva funzioni di direzione. Ad esempio il Nucleo aveva il compito di curare la produzione e la divulgazione di un manuale di pratiche di redazione dell'AIR, ma il monitoraggio della fase di sperimentazione era in capo al DAGL.

In definitiva il Nucleo non aveva funzioni proprie, ma strettamente connesse a quelle del DAGL¹⁴.

¹¹ Così N. LUPU, *La prima legge*, cit., 217.

¹² Come ben evidenzia lo stesso N. LUPU, *La prima legge*, cit., già nel corso dei lavori preparatori alla legge vi erano stati forti dubbi sull'opportunità di istituire tale organismo, in particolare per la sovrapposizione dei poteri del Nucleo con quelli degli uffici già esistenti.

¹³ Già in un primo commento alla direttiva del 2000 E. MIDENA, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 95, aveva notato che sarebbe stato opportuno «delineare con maggiore chiarezza compiti e responsabilità del DAGL e del Nucleo e i loro rapporti. In più parti la direttiva condiziona l'attività del DAGL all'iniziativa o al parere del Nucleo o viceversa, ricorrendo a formule che non giovano alla chiarezza e alla razionalità dell'assetto delle competenze e che possono tradursi, in termini operativi, oltre che in duplicazioni, in ostacoli procedurali a carico delle amministrazioni tenute alla redazione dell'AIR».

¹⁴ In realtà nella prima stesura della l. n. 50/1999 al Nucleo era stata attribuita una competenza propria, ossia aveva il compito di fornire «agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio e del Ministro delegato per la funzione pubblica il supporto occorrente a dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino» (art. 3, c. 3°). Tale competenza specifica è

Tale natura del Nucleo è sostanzialmente confermata anche dal d.p.c.m. 4 agosto 2000, contenente l'attuale ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio¹⁵, che da un lato conferma l'attività di collaborazione di questo con il DAGL ai fini della predisposizione dell'AIR e dell'ATN, dall'altro gli attribuisce compiti «in materia di riordino dei testi normativi e di delegificazione e semplificazione», che sono, peraltro, di competenza propria anche del DAGL (art. 16 in particolare lett. g).

Funzione di supporto ha anche la Segreteria tecnica, a cui è stato affidato un ruolo di sostegno e di assistenza nei confronti del DAGL, del Nucleo, nonché di tutti gli altri organi della Presidenza del Consiglio. In particolare un decreto del Ministero della funzione pubblica ha fissato in modo dettagliato i compiti della Segreteria tecnica, precisando che oltre alle funzioni indicate dall'art. 3, c. 5°, l. n. 50/1999 (ossia di assistenza al Nucleo), presta attività di supporto «in ordine al corretto uso delle fonti, alla qualità della regolazione e degli atti normativi e della relativa istruttoria, nonché all'analisi dell'impatto della regolazione ed all'applicazione di tecniche di semplificazione procedimentale» (art. 2)¹⁶.

L'aspetto caratteristico di tale organismo è la sua funzione servente nei confronti del Nucleo da una parte, del DAGL dall'altra e, se necessario, anche degli altri organi della Presidenza, ma nello stesso tempo la sua autonomia da tutti questi organismi, in quanto risponde degli obiettivi di gestione e dei risultati conseguiti solo al Ministro della funzione pubblica o, in mancanza, al Segretario generale della Presidenza.

In definitiva, dato che le funzioni connesse all'AIR all'ATN e più in generale per tutto quanto attiene alla delegificazione e semplificazione sono affidate formalmente al DAGL, sembra che le attività di sostegno del Nucleo e della Segreteria tecnica possano, in parte essere considerate ripetitive e quindi uno dei due organi valutato come superfluo¹⁷.

stata tuttavia sottratta con la successiva legge di semplificazione per il 1999 (art. 1, c. 6°, lett. b), l. n. 340/2000).

¹⁵ In epoca più recente sono state apportate modifiche di natura non sostanziale con i d.p.c.m. 28 dicembre 2000; 4 maggio 2001; 9 agosto 2001; 13 novembre 2001.

¹⁶ L'organizzazione, la disciplina ed i compiti della Segreteria tecnica sono contenuti nel d.m. 8 gennaio 2001, in *G.U.* 26 marzo 2001, n. 71, emanato sia in base alla l. n. 50/1999, che al d.p.c.m. 4 agosto 2000 (*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) prima citato, che individua la Segreteria tecnica quale ufficio di livello dirigenziale generale (art. 32).

¹⁷ Si tenga conto anche del fatto che all'Ufficio centrale per il coordinamento e la semplificazione, che opera all'interno del DAGL, ha competenze che in parte si sovrappongono a quelle del Nucleo, per quanto attiene l'attività di supporto alla funzione normativa del Governo. La istituzione del DAGL e l'inserimento dell'Ufficio in tale più ampio organismo, non ha, infatti,

Si consideri anche il fatto che ai fini dello svolgimento di tutta l'attività di semplificazione, la legge ha previsto una serie di organismi prima sconosciuti che intervengono, sia pure da profili diversi e con prospettive diverse sullo stesso problema della semplificazione. L'art. 1, c. 2°, l. n. 50/1999 ha infatti previsto l'istituzione di un organismo stabile «di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie, comprese le associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e semplificazione», denominato Osservatorio sulle semplificazioni. Si tratta di un organismo¹⁸ che per la sua composizione (rappresentanti delle amministrazioni centrali, delle Regioni, degli enti locali e delle parti sociali), consentirà al Governo di avere un sostegno informativo in ordine alla valutazione dei costi della normativa che si vuole introdurre: i componenti dell'Osservatorio dovrebbero, cioè, rappresentare un collegamento diretto con la realtà sociale e con gli interessi dei destinatari della normativa¹⁹.

Al di là tuttavia dell'attività concreta posta in essere dall'Osservatorio per le semplificazioni, pare che ancora sia in fase di elaborazione la effettiva ripartizione dei poteri fra questi nuovi organismi. Il Nucleo, la Segreteria tecnica, l'Osservatorio sono degli strumenti per realizzare la semplificazione normativa. La loro temporaneità o stabilità dipenderà probabilmente, sia dall'efficacia della loro azione, sia, in particolare, dalle scelte politiche che si profilano nella riorganizzazione del Governo e della Presidenza.

3. Il contenuto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001

Il quadro organizzativo della Presidenza del Consiglio ai fini del supporto tecnico e della predisposizione dell'AIR²⁰ subisce un forte cambiamento

determinato il venir meno delle competenze attribuite all'Ufficio dal d.p.r. 19 luglio 1989, n. 366, prima citato.

¹⁸ L'art. 32, c. 2°, d.p.c.m. 4 agosto 2000 si limita ad inserire tale organismo all'interno della Presidenza e di attribuirgli la possibilità di avvalersi «di apposito servizio con funzioni di segreteria».

¹⁹ Tale Osservatorio, infatti, previsto dal Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, costituisce un primo strumento per misurare il processo di cambiamento nella pubblica amministrazione.

²⁰ Tale direttiva si occupa esclusivamente dell'AIR e non dell'ATN, in quanto l'AIR richiedeva un periodo di sperimentazione al fine di verificare la sua fattibilità e consentire la prepa-

con l'approvazione della direttiva del Presidente del Consiglio 21 settembre 2001²¹.

Già il titolo è indicativo di un nuovo e diverso approccio che il Governo sembra avere con riguardo all'intervento coordinatore della Presidenza ed al ruolo dell'AIR sulla normazione governativa. Si parla infatti di «*Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni*», sottolineando così che si tratta di una procedura ancora in fase di verifica e che risulta incerto il procedimento, la struttura ed il contenuto stesso di tale analisi. Nello stesso tempo si pone comunque l'accento sulla necessità di una regolamentazione che tenga conto e cerchi di contemperare gli interessi dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni²².

Il primo anno di vita dell'analisi di impatto della regolamentazione, all'interno di un più complesso procedimento di semplificazione dell'ordinamento, ha infatti dimostrato la difficoltà di adattamento delle amministrazioni interessate a tale nuova attività²³. Il numero di AIR giunti alla Presidenza del Consiglio è stato sicuramente marginale²⁴, il contenuto di tali analisi non pre-

razione dei vari uffici legislativi dei Ministeri a tale analisi, mentre l'ATN è considerata obbligatoria a tempo indeterminato.

Come è stato precisato nella direttiva P.C.M. del 27 marzo 2000 «l'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione. L'ATN, inoltre dà conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse».

²¹ In *G.U.* 25 ottobre 2001, n. 249 e comunque già citata alla nt. 9.

²² Come vedremo meglio successivamente (par. 4), l'AIR, l'ATN e più in generale tutta la procedura di semplificazione ora in atto hanno trovato un forte incentivo nelle raccomandazioni dell'OCSE adottate fin dal marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione, che, a loro volta, pongono in primo piano gli interessi economici dei cittadini e delle imprese piuttosto che le necessità organizzative dello Stato.

²³ Commentando la direttiva del P.C.M. del marzo 2000, *G.U. RESCIGNO*, *Qualità della legislazione*, cit., 154, rilevava giustamente che non era stata fatta un'analisi di fattibilità sulla direttiva che prevedeva l'AIR: «Se questa analisi fosse stata fatta ci si sarebbe accorti immediatamente che il numero, la qualità, la complessità delle analisi che l'AIR richiede secondo la direttiva comportano tanto tempo e tali competenze che, allo stato attuale, nessuna struttura governativa è in grado di compierla».

²⁴ La sperimentazione è stata condotta soltanto su sette casi e tutti connessi ad atti che il Governo doveva necessariamente adottare perché costituivano recepimento di direttive comunitarie. Non risultano peraltro AIR o ATN di accompagnamento a decreti legislativi, mentre in numero sicuramente irrisorio sono state redatte su regolamenti di delegificazione.

sentava un contenuto fortemente innovativo (rispetto a quanto talvolta già indicato nel preambolo dei decreti o nelle note agli articoli)²⁵ e la Presidenza del Consiglio dei Ministri non pare aver esercitato attraverso queste analisi un potere di coordinamento e di controllo effettivo sull'attività normativa del Governo formulata a livello ministeriale, sia con riguardo ai decreti legislativi, che ai regolamenti di delegificazione.

Con la nuova direttiva pertanto, non si è passati ad una fase attuativa più ampia, che non era di fatto realizzabile, ma ad un'ulteriore fase di sperimentazione che consenta di responsabilizzare i singoli Ministri alla realizzazione di tale analisi, di sviluppare le tecniche necessarie per formularla in modo corretto, ed infine di sperimentarla con un numero maggiore di casi pilota²⁶. Non si è in altre parole attribuito un minor valore all'analisi di impatto della regolamentazione, rispetto a quanto indicato nella l. n. 50/1999 o rispetto alla precedente direttiva del 2000, ma da un punto di vista organizzativo e sperimentale si è ripartiti dalla fase iniziale con presupposti molto diversi.

In particolare la forte novità, che pare scaturire dalla direttiva del settembre 2001, è l'attribuzione della guida e del controllo della sperimentazione non più ad un organo specifico come il Nucleo, ma ad un organo pletorico formato dai capi dei vari uffici o organi interessati direttamente o indirettamente alla semplificazione. Si fa riferimento, infatti, ad un Comitato

²⁵ Ad esempio su uno schema di regolamento concernente disposizioni in materia di utilizzo del servizio di collegamento telematico con l'Agenzia delle entrate, l'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia in un'ATR di dimensioni ridottissime, si limita ad individuare i soggetti destinatari dell'atto, le finalità che si intendono perseguire e la giustificazione del tipo di atto adottato. In particolare le precisazioni in ordine agli scopi consistono nella semplice affermazione dell'esigenza «di semplificare le modalità di assolvimento degli adempimenti contabili e formali imposti ai contribuenti nonché di snellire e accelerare le procedure di acquisizione dei dati da loro comunicati» e che «l'ampliamento del canone telematico consente all'Amministrazione finanziaria di offrire al contribuente in tempi ragionevoli i servizi richiesti, nonché di alleggerire il carico di lavoro degli uffici finanziari». Costatazioni sicuramente ovvie e di facile percezione anche dal normale cittadino, ma che non soddisfano la necessità di indicare le «esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo», nonché gli «obiettivi generali e specifici, immediati e di medio-lungo periodo», che la circolare 16 gennaio 2001 n. 1 della Presidenza del Consiglio (Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure) indicava nella «Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione».

²⁶ Si precisa infatti nel preambolo che tale direttiva trova fondamento nell'opportunità «di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione al fine di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'ATR».

di indirizzo presieduto dal Ministro per la funzione pubblica e composto dal capo del DAGL, da un Vicesegretario generale della Presidenza (designato dal Segretario generale), dal capo del Dipartimento Affari economici della Presidenza, dal capo dell'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, dal coordinatore del Nucleo ed infine dal direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA).

Un organismo quindi composto dai vertici dell'alta amministrazione, privo di una struttura burocratica, che non potrà certo svolgere un'attività di supporto e di coordinamento, ma tutt'al più di indirizzo, lasciando tuttavia ai singoli Ministri o meglio, ai responsabili che saranno nominati da ciascun ministro per l'AIR, il compito di esercitare (o non esercitare)²⁷ tale attività.

L'organo che, viceversa, pare subire una contrazione di poteri è il Nucleo per la semplificazione, che non costituisce più il punto di riferimento, di supporto e di stimolo all'AIR, ma soltanto uno dei soggetti che, all'interno del comitato hanno il compito di indirizzare la nuova sperimentazione AIR.

D'altra parte la possibilità di una sostanziale riduzione, se non addirittura la sua completa eliminazione era già prevista *in nuce* nella stessa legge che lo istituiva. L'art. 4, l. n. 50/1999 prevedeva espressamente il compito del Presidente del Consiglio o del Ministro della funzione pubblica di delineare con la relazione annuale «il bilancio complessivo dell'attività di semplificazione, di valutare l'efficacia degli strumenti previsti dalla legge medesima e di indicare, eventualmente la soppressione di quelli già istituiti, ivi compreso il Nucleo, e la loro sostituzione con strumenti alternativi». Già con la legge di semplificazione per il 2000 (l. 24 novembre 2000, n. 340) era stato, infatti, abrogato il c. 3° dell'art. 3, l. n. 50/1999, ossia l'unica norma che prevedeva in modo specifico una competenza propria del Nucleo²⁸. Eliminata questa attribuzione specifica al Nucleo rimaneva, almeno formalmente, un ruolo di semplice supporto all'attività del DAGL e quindi sostanzialmente di subordinazione rispetto ad esso.

Nella prima parte del 2001 il Nucleo ha continuato a svolgere un'attività non indifferente ai fini della realizzazione della sperimentazione dell'AIR,

²⁷ Già nella prima direttiva del marzo 2000, si consentiva infatti alle amministrazioni di decidere di non effettuare l'AIR su alcune categorie di interventi «in ragione del limitato impatto a carico dei destinatari o delle pubbliche amministrazioni». La nuova direttiva ha parimenti posto fra le finalità della sperimentazione anche quella di «definire criteri di individuazione delle ipotesi in cui non è necessario sottoporre lo schema di un atto normativo ad AIR, anche in base al parametro della rilevanza dell'impatto della norma sui destinatari».

²⁸ Diceva infatti l'art. 3, c. 3°, l. n. 50/1999: «il Nucleo fornisce agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro delegato per la funzione pubblica il supporto occorrente a dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino».

elaborando una guida per la formulazione dell'AIR ²⁹ e, più in generale, costituendo uno strumento di supporto all'attività normativa del Governo. Così anche nel *Report* intermedio presentato dalla Presidenza del Consiglio nel giugno 2001 sulle attività svolte nella XIII legislatura, non risulta che l'attività del Nucleo abbia dato origine a carenze o comunque deficit di efficienza, ma anzi risulta che l'attività di supporto tecnico-operativo si è basata in particolare sul lavoro del Nucleo ³⁰.

Non è quindi facile comprendere quale sia la logica che giustifica il forte mutamento intervenuto nella struttura organizzativa predisposta per l'AIR.

L'attribuzione di una competenza generica (ma molto ampia) al Comitato di indirizzo può infatti rivelare la volontà di ripartire *ex novo* nella sperimentazione e nell'individuazione delle scelte sui metodi di regolamentazione, per poi successivamente affidare l'attività di supporto tecnico ad un organo burocratico della Presidenza. Nella direttiva si fa riferimento d'altra parte più al ruolo di coordinamento del DAGL, ossia a quell'organo che da più tempo svolge questa funzione di indirizzo e di coordinamento sull'attività normativa del Governo e dal quale deve quindi dipendere anche il Nucleo. Quest'ultimo, invece, non ha più competenze autonome, ma potrà vivere (se verrà mantenuto) come ufficio di supporto del DAGL e da questo dipendente.

L'assenza di una struttura burocratica connessa al Comitato di indirizzo può tuttavia significare anche la volontà della Presidenza del Consiglio di non svolgere più in modo specifico una funzione di coordinamento sull'attività normativa di iniziativa ministeriale, intendendo così lasciare agli organi ministeriali ed in particolare agli uffici legislativi dei Ministeri l'opportunità di tali analisi.

In altre parole l'attribuzione al Comitato di indirizzo delle scelte più im-

²⁹ Tale guida è contenuta nella circolare 16 gennaio 2001 n. 1, in *G.U.* 7 marzo 2001 suppl. ord. n. 46.

³⁰ Ciò si desume dal ruolo «particolare» svolto dal Nucleo nella realizzazione di un *help-desk*, ossia di una struttura di supporto tecnico-operativo alle amministrazioni per la sperimentazione dell'AIR. Al punto 2 del *Report* si sottolinea infatti la funzione fondamentale svolta dal Nucleo per tale attività ed in particolare per la formazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazioni centrali designati quali responsabili dell'AIR dal Nucleo. Nel *Report* si rinvia inoltre continuamente al contenuto della guida alla sperimentazione dell'AIR elaborata appunto dal Nucleo (circolare 16 gennaio 2001 n. 1, citata alla nota precedente).

Tale ruolo fondamentale del Nucleo nella strategia per il miglioramento della qualità della regolazione, è anche confermato nell'ultimo rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia, presentato il 23 marzo 2001 (cfr. *amplius* il paragrafo successivo), che qualifica il Nucleo, insieme ad altri nuovi organismi, come «guardiani» (*'watchdogs'*) posti al centro dell'apparato governativo.

portanti inerenti alla procedura per la realizzazione dell'analisi di impatto per la regolamentazione può avere almeno due giustificazioni: può essere, in primo luogo, connessa ad una fase solo provvisoria necessaria per iniziare una nuova e diversa sperimentazione, al fine così di svolgere effettivamente un'indagine sull'impatto delle norme sull'ordinamento o, invece può costituire un primo indizio di un diverso assetto organizzativo che si vuole adottare da parte dell'attuale Governo al fine della predisposizione degli atti normativi in genere ed in particolare di quelli che sono l'effetto di una semplificazione dell'ordinamento.

4. Conseguenze organizzative derivanti dall'AIR sul ruolo del Presidente del Consiglio e della Presidenza

Da quanto è stato esposto nei paragrafi precedenti si desume con facilità che uno strumento di forte modifica nella struttura organizzativa e nella distribuzione dei compiti e dei poteri all'interno del Governo con riguardo all'attività normativa è costituita dalla legge sulla semplificazione. E, all'interno dei principi generali contenuti in tale legge, la previsione di una sperimentazione sull'analisi di impatto della regolamentazione rappresenta la forte novità di tale procedura.

La necessità di grande evoluzione nel modo di svolgere l'attività normativa da parte del Governo sorgeva d'altra parte dal complesso di tutta la normativa statale, comunitaria ed internazionale, che in questi ultimi anni ha valorizzato le riforme tendenti a migliorare la qualità e la quantità della produzione normativa³¹. E le varie raccomandazioni OCSE, formulate sin dal 1995³², hanno sottolineato la necessità che i governi degli Stati si attivassero, affinché si giungesse ad una completa riforma dei «sistemi di regolazione che creano ostacoli non necessari alla concorrenza, all'innovazione e alla

³¹ Cfr. da ultimo C. PINELLI, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 62 ss. e G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla semplificazione normativa nella prospettiva dell'ordinamento comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, 1 ss.

³² La Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normativa pubblica (che ora può leggersi in R. PAGANO (a cura di), *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, II, Camera dei deputati, Roma, 1997, 1071 ss.), sottolineava che «l'adeguamento strutturale all'evolversi delle condizioni socio-economiche richiede la rimozione, all'interno delle economie nazionali, delle rigidità e degli ostacoli alla concorrenza che spesso derivano da normative di Governo rigide, costose, obsolete».

crescita, assicurando che la regolazione serva efficacemente importanti obiettivi sociali».

Come risulta dal rapporto OCSE «*Regulatory reform in Italy*» del 1° gennaio 1997 ed in particolare da quello più recente del 23 marzo 2001³³, l'AIR costituisce, in questo ampio processo di riforma, uno strumento importante al fine di «stimolare l'innovazione, gli investimenti e la creazione di imprese, spingendo la crescita economica e la diffusa creazione di posti di lavoro»³⁴. Nello stesso tempo tuttavia l'AIR non rappresenta il punto di partenza e l'elemento chiave al fine di garantire una corretta trasformazione della produzione normativa, ma uno strumento, un mezzo di controllo e di verifica per garantire una finalità più generale rappresentata dalla crescita dell'economia italiana attraverso l'eliminazione, o comunque la forte riduzione, del numero di autorizzazioni e di oneri che gravano sul cittadino e sulle imprese che rendono più difficile e dispendiosa ogni attività economica.

Questo forse consente di comprendere meglio la logica sottesa all'ultima direttiva AIR che, da un lato sottolinea la necessità di definire le ipotesi in cui «non è necessario sottoporre lo schema di un atto normativo ad AIR»³⁵, dall'altro affida la guida strategica della sperimentazione ad un Comitato di indirizzo, che, per la sua composizione, può svolgere solo un indirizzo ed un coordinamento di tipo politico. Non pare pertanto realizzabile una gestione effettiva di quell'insieme di funzioni che la stessa direttiva attribuisce al Comitato, ma tale elencazione può essere percepita come insieme di finalità che il comitato deve indirizzare. Il Comitato di indirizzo dovrebbe, secondo la direttiva, definire ed aggiornare il piano operativo della sperimentazione; approvare il piano di formazione; coordinare le attività di comunicazione istituzionale sull'AIR; individuare, a seguito di consultazione con i singoli ministeri, almeno venti casi di sperimentazione riconducibili a diverse tipolo-

³³ Tale rapporto, che contiene l'attività di valutazione sulla qualità della regolazione in Italia fatta dall'OCSE nel 2000, può leggersi anche nel sito internet: http://www.governo.it/sez_dossier/ocse_roma/rapporto/prefazione.html

³⁴ Nell'ultimo rapporto l'Italia del 2001 viene definita molto diversa dall'Italia del 1990. «Passo dopo passo, lo Stato interventista, autoreferenziale, rigido e centralista degli anni del dopoguerra, si è venuto trasformando in uno Stato orientato al mercato, *consumer-oriented* e decentralizzato. Questa trasformazione sta avvenendo grazie a un costante programma di privatizzazione, di liberalizzazione e apertura dei mercati, di de-regolazione seguita da migliore regolazione, di "ingegneria istituzionale" e di iniziative mirate alla qualità della regolazione. Sebbene la riforma della regolazione sia molto recente, l'Italia sta già cominciando a vederne i benefici, così come i costi di adeguamento. Considerando il punto di partenza, oltre che la difficoltà di attuare le riforme con governi di breve durata, il progresso realizzato è stupefacente».

³⁵ I criteri di individuazione dei casi si devono basare, dice la norma sul «parametro della rilevanza dell'impatto della norma sui destinatari».

gie di atto normativo; verificare, anche tramite rapporti intermedi, l'andamento della sperimentazione, adottando tutte le misure necessarie per assicurarne l'efficacia; ridefinire la realizzazione dell'AIR sulla base di una o, eventualmente, più griglie metodologiche differenziate a seconda del tipo di intervento normativo e verificare l'opportunità del modello di AIR basato su una doppia fase di analisi (preliminare e finale); valutare i risultati della sperimentazione; approvare il manuale delle pratiche per la realizzazione dell'AIR.

Si tratta in altre parole di una serie di competenze che non si possono esaurire in un'attività di mero indirizzo e coordinamento, ma che imporrebbero un intervento di sostegno di carattere burocratico che il Comitato, nell'attuale struttura, non può certo dare. Tutto ciò fa quindi ipotizzare che tale direttiva sia soltanto un provvedimento interlocutorio per stimolare un nuovo avvio dell'AIR adattato ai nuovi e diversi indirizzi del Governo.

Un dato tuttavia che si percepisce è il tentativo di sottrarre in modo specifico alla Presidenza quella funzione autonoma ed esclusiva di controllo sull'attività normativa delle singole Amministrazioni, che la prima legge sulla semplificazione aveva attribuito agli uffici burocratici del Nucleo, della Segreteria tecnica³⁶ e del DAGL. La previsione, invece, di un potere di indirizzo in capo ai soli dirigenti generali³⁷, ossia a soggetti che, in virtù della procedura della loro nomina e dei poteri ad essi attribuiti, partecipano indirettamente (o, quantomeno, non sono estranei) alla funzione di indirizzo politico del Governo, induce a ritenere che le scelte che verranno fatte nei prossimi anni sull'AIR saranno di natura più politica, che tecnico-amministrativa, più collegiale, che accentrata in un unico organo.

Nello stesso tempo tuttavia la direttiva pare aver accentuato il ruolo attivo di ciascun ministero, all'interno del quale deve essere individuato un «referente per l'analisi di impatto della regolamentazione» responsabile, dinanzi al Comitato di indirizzo, dell'andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero. In sede di formulazione dei decreti legislativi o degli atti normativi governativi o ministeriali, saranno infatti gli uffici legislativi dei singoli ministeri che dovranno predisporre anche le relazioni connesse alle analisi tecniche (ATN e AIR) e, del loro contenuto, ne dovranno rispondere dinanzi al Comitato di indirizzo, nonché dinanzi al Governo.

³⁶ Cfr. quanto già analizzato alla fine del par. 2.

³⁷ Presieduti, come stabilisce il punto II della direttiva, dal Ministro per la Funzione pubblica.

La Presidenza pare così in parte perdere la centralità nel controllo burocratico dell'attività normativa, permanendo in capo al DAGL solo un potere di coordinamento consistente nella possibilità di rinvio degli atti normativi che non siano sufficientemente supportati da una relazione AIR. Il DAGL, in altre parole, pare non svolgere più un'attività di sostegno, di indirizzo, di collaborazione con gli uffici ministeriali preposti all'AIR, ma di mero controllo formale.

Tuttociò può determinare tuttavia il venir meno non solo di una funzione di supervisione della Presidenza su tutta l'attività normativa, ma anche di controllo burocratico-amministrativo in una fase precedente a quella politica. Se, infatti, l'indicazione di un responsabile AIR per ciascun Ministero avrà sicuramente un effetto stimolante per l'incentivazione di tale analisi, creandosi in tal modo un'immedesimazione organica fra la funzione ed il controllo della funzione, dall'altro gli uffici ministeriali perderanno quel rapporto di collaborazione reciproca che si era disegnata originariamente con l'istituzione del Nucleo, della Segreteria tecnica e del DAGL.

5. Il disegno di legge di semplificazione 2001

Un dato ulteriore che può essere utile al fine di comprendere se vi sia in effetti un mutamento nell'assetto organizzativo e dei poteri di coordinamento della Presidenza del Consiglio, può essere tratto dal nuovo disegno di legge sulla semplificazione normativa per il 2001 (già approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2001) ed ora in fase di discussione al Senato (S. 776)³⁸. Trattandosi di una normativa in fase di approvazione, non può certo essere analizzata in dettaglio e occorre attribuire al suo contenuto un valore ancora ridotto. Ciò nonostante tale disegno può essere significativo per capire la linea politica che in questi ultimi mesi si sta adottando in tema di distribuzione dei poteri fra organi.

Un primo dato può essere tratto dalla proposta di modifica dell'art. 20, l. n. 59/1997, contenuto nell'art. 1 del disegno di legge, che introduce uno spo-

³⁸ Per comprendere infatti gli aspetti organizzativi della delega non è infatti sufficiente limitarsi ad affrontare i profili prettamente organizzativi che gli uffici governativi devono seguire per giungere alla formulazione di decreti legislativi o regolamenti di delegificazione (o più in generale, atti normativi del Governo), bensì occorre anche tener conto degli aspetti organizzativi contenuti nelle leggi di semplificazione, che costituiscono la base di partenza per ogni attività di delega.

stamento di quattro mesi della data di presentazione del disegno di legge di semplificazione (dal 31 gennaio al 31 maggio)³⁹. Tale rinvio è giustificato, sia dalla necessità di adattarsi ad un ritardo formatosi nel periodo iniziale⁴⁰, sia dalla previsione dell'intervento di altri soggetti alla procedura di stesura del disegno di legge. Infatti, a differenza del testo attuale dell'art. 20, che genericamente fa riferimento al Governo come titolare del potere di iniziativa legislativa in tema di semplificazione, la nuova stesura prevede un intervento essenziale nella procedura delle proposte dei Ministri, nonché delle Regioni attraverso la Conferenza unificata.

Si tratta di una formulazione che, se verrà mantenuta, potrà incidere in modo significativo sui rapporti fra gli organi governativi in fase di predisposizione degli atti di delega in generale⁴¹, in quanto l'organo collegiale (Governo) non è libero di decidere le materie di delegificazione, ma deve operare «sulla base di un programma di priorità di interventi, definito in relazione alle proposte formulate dai Ministri». Si ha quindi una forte accen-

³⁹ Il testo vigente dell'art. 20, c. 1° è il seguente «Il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome, indicando i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare nonché i procedimenti oggetto della disciplina, salvo quanto previsto alla lett. a) del c. 5°. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi». Il disegno di legge di semplificazione 2001, prevede invece che l'art. 20, c. 1°, della l. n. 59/1997 sia così sostituito: «Il Governo, entro il 31 maggio di ogni anno, sulla base di un programma di priorità di interventi, definito in relazione alle proposte formulate dai Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, entro la data del 30 aprile, presenta al Parlamento un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto».

⁴⁰ Nonostante i ritardi ripetuti nella presentazione e nell'approvazione delle leggi di semplificazione, è in ogni caso significativo che perduri l'impegno di emanare a scadenze annuali tali leggi, nonostante le previsioni contrarie della dottrina che considerava solo un «auspicio» l'indicazione annuale contenuta nella l. n. 59/1997. Su tale aspetto cfr. in particolare G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, in *Osservatorio delle fonti* 1996, Giappichelli, Torino, 1996, 190; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 388; e più in generale sui problemi connessi alla normativa «a cadenza annuale», cfr. N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*, cit., 15 ss.

⁴¹ La legge di semplificazione, infatti, prevede l'emanazione di decreti legislativi, relativamente alle norme legislative sostanziali e procedurali, nonché di regolamenti ai sensi dell'art. 17, commi 1° e 2° della l. n. 400/1988, per le norme regolamentari.

tuazione del ruolo dei Ministri che, come organi politici di decisione, sono gli unici titolari del potere di delineare l'indirizzo normativo di settore.

La Presidenza del Consiglio invece, come risulta anche dalla relazione illustrativa al disegno di legge, si limita a mantenere «un ruolo di coordinamento e di impulso» e può svolgere un'attività sostitutiva solo «in caso di inerzia delle pubbliche amministrazioni»⁴². In definitiva il Segretario generale della Presidenza del Consiglio, mediante il DAGL, non pare più costituire lo strumento di supporto essenziale per consentire al Governo un'ordinata attività normativa, ma un ruolo burocratico di coordinamento.

Attraverso la legge di semplificazione vengono delineate le scelte fondamentali per l'attuazione del nuovo indirizzo politico e tali scelte si devono necessariamente accentrare sugli organi politici: sui Ministri, per quanto attiene le scelte politico-organizzative del dicastero, sulle Regioni, nei limiti in cui vi possa essere il rischio di una invasione sulla competenza locale ed infine sul Presidente del Consiglio, che dovrà svolgere un ruolo conclusivo di indirizzo con riguardo alle soluzioni normative proposte dagli altri soggetti.

Anche questo disegno di legge confermerebbe quindi la tendenza che sembra delinarsi di uno spostamento dei centri decisionali all'interno del Governo. Non più quindi un'accentuazione del ruolo di indirizzo degli organi burocratici della Presidenza, ma un'attribuzione delle scelte politiche ai singoli Ministri, che, anche in virtù dell'ampliamento di poteri acquisiti con il d.lgs. n. 300/1999, costituiscono il centro propulsivo, di iniziativa politica, di indirizzo e ovviamente di responsabilità di quel settore.

Il forte ampliamento del potere normativo delle Regioni, ha indotto il Governo a prevedere anche un intervento consultivo della Conferenza unificata (Conferenza Stato-regioni e Conferenza Stato-città), in una materia – come quella sulla semplificazione normativa – che in realtà dovrebbe essere espressione esclusiva delle scelte centrali del Governo. Anche tale parere costituisce quindi un indice della tendenza di concentrare negli organi politi-

⁴² In particolare nella relazione illustrativa si precisa che la nuova formulazione dell'art. 20 attribuisce un ruolo di assoluta rilevanza «ai Ministeri di settore sia nell'individuazione delle priorità, sia nella elaborazione dei provvedimenti normativi, sia nella partecipazione attiva alla realizzazione degli obiettivi fissati. Tuttavia, il lavoro di coordinamento necessario per l'elaborazione del disegno di legge di semplificazione, previa definizione del programma di priorità di interventi, si svolge presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che, anche nella fase di attuazione del programma di semplificazione e riassetto normativo, mantiene un ruolo di coordinamento e impulso, laddove non addirittura sostitutivo in caso di inerzia delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, il sistema si basa su una completa titolarità e responsabilità del riassetto per materie in capo ai singoli Ministeri con una «cabina di regia» costituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri».

ci, l'iniziativa, la decisione, nonché il supporto di consensi politici necessari alla sua approvazione⁴³.

Si cerca viceversa di ridurre, per quanto possibile, l'intervento di ostacoli burocratici all'approvazione dei decreti legislativi e degli altri atti normativi governativi: come nella direttiva del settembre 2001 si può constatare una forte riduzione dei poteri del Nucleo per la semplificazione e una limitazione dei poteri burocratici del DAGL, in questo disegno di legge si constata un tentativo di limitare, attraverso lo strumento temporale, i poteri di controllo della Corte dei conti. Si introduce infatti il silenzio-assenso qualora il parere della Corte non sia reso entro quarantacinque giorni dalla richiesta⁴⁴. L'apposizione di un termine, infatti, è connesso alla necessità di rendere in ogni modo efficiente l'azione governativa, che non può subire ostacoli da interventi sia burocratici o di controllo che dilazionino eccessivamente nel tempo le scelte politiche del Governo. D'altra parte tale limitazione trovava conferma nella più generale introduzione del silenzio-assenso prevista nell'art. 3, c. 2°, l. n. 20/1994 di riforma della Corte dei conti, cosicché quest'ultima riduzione dei termini di decisione della Corte, viene giustificata dalla semplice necessità di uniformare «le modalità di rilascio del parere contabile rispetto agli altri pareri previsti sugli atti normativi del Governo».

⁴³ È tuttavia da segnalare un problema interpretativo in riferimento alla data del 30 aprile contenuta nel testo novellato dell'art. 20, l. n. 59/1997: nella relazione illustrativa di accompagnamento si afferma che «entro il 30 aprile di ogni anno i Ministri sono chiamati a formulare le proposte di intervento (cioè materie del proprio settore di competenza in cui si avverte la necessità di un riassetto normativo), che confluiscono nel programma di priorità di interventi deliberato dal Consiglio dei Ministri». Il termine del 30 aprile, nella formulazione del testo, sembra invece che riguardi più il parere della Conferenza unificata, che le proposte dei Ministri, che necessariamente devono essere precedenti, pena il mancato rispetto della data del 31 maggio per la presentazione al Parlamento.

⁴⁴ L'art. 9, c. 1°, del disegno di legge (S. 776) dice testualmente: «Il parere della Corte dei conti, previsto dall'art. 8, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, sugli schemi di atti normativi del Governo, è reso nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta; decorso tale termine, si procede indipendentemente dall'acquisizione del parere. Qualora per esigenze istruttorie, non possa essere rispettato il termine di cui al presente comma, tale termine può essere interrotto per una volta e il parere deve essere reso definitivamente entro venti giorni dal ricevimento degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate».

Accanto alla fissazione di termini precisi per la formulazione del parere si consente tuttavia, nel c. 2° del medesimo articolo, alla Corte dei conti di riferire al Parlamento «sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega». In questo modo si permette un controllo esterno sull'effettivo rispetto della clausola di «neutralità finanziaria», che tanto spesso ricorre nelle norme di delega.

6. Conclusioni

I più recenti atti di indirizzo politico impongono di considerare sulla base di presupposti in parte diversi l'assetto dei poteri all'interno del Governo, giungendo così a conclusioni difformi rispetto a quelle che la dottrina aveva desunto dall'insieme di atti di riforma adottati a partire dall'88⁴⁵.

La l. n. 400/1988, il regolamento interno del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m. 10 novembre 1993), la l. n. 59/1997 e più recentemente il d.lgs. n. 303/1999 ed i regolamenti di organizzazione della Presidenza, inducevano a ritenere che si fosse realizzato un forte potenziamento dei poteri del Presidente del Consiglio e della stessa Presidenza. Un dato significativo era dato anche dall'attribuzione di un'autonomia organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria che ha caratterizzato in modo innovativo la struttura della Presidenza, allontanandola dal modello ministeriale e assimilandola in parte a quello degli organi costituzionali⁴⁶. La disciplina e la nuova attribuzione di competenze agli uffici che devono cooperare con il Segretario generale ai fini dell'indirizzo e del coordinamento dell'attività normativa del Governo, come è stato posto in evidenza nei precedenti paragrafi, potevano costituire un'ulteriore conferma dell'accentramento di poteri in capo alla Presidenza.

Tale tendenza pare invece subire uno spostamento di indirizzo in questi ultimi mesi, in quanto gli uffici in precedenza preposti a svolgere un ruolo di supporto e di stimolo per le singole amministrazioni (che hanno il compito di predisporre i testi dei decreti legislativi o dei regolamenti di delegificazione) sono stati esautorati di molti poteri o comunque non costituiscono più il motore portante del nuovo disegno organizzativo. Pare, in altre parole, che i principi che stavano alla base di tutta la riforma del Governo delineata nelle c.d. leggi Bassanini ed in particolare nella l. n. 59/1997 siano sta-

⁴⁵ Cfr. P. CARETTI, *Il rafforzamento dell'Esecutivo e la sua incidenza sulla forma di Governo parlamentare*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di Governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991, 54 ss.; G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in *Comm. Cost.*, 117 ss., nonché E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999, 95 ss.

⁴⁶ Cfr. E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Cedam, Padova, 1990, 93 ss.; P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rass. parl.*, 2000, 867 ss. Sulle problematiche teoriche connesse alle conseguenze derivanti dal potere di organizzazione interna della Presidenza del Consiglio si veda M.C. GRISOLIA, *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, cit., 113 ss.

ti in parte trasformati o quantomeno indirizzati verso una impostazione che si potrebbe qualificare più politica del ruolo del Presidente del Consiglio, della Presidenza e dei Ministri.

I Ministri in particolare stanno acquisendo un ruolo centrale nell'organizzazione governativa. La riorganizzazione e la riduzione del numero dei Ministeri, introdotta con il d.lgs. n. 300/1999, non poteva certo essere intesa come un mezzo anche per restringere i loro poteri generali, ma anzi per incrementare le funzioni di indirizzo politico, sia all'interno del proprio dicastero, che del Consiglio dei Ministri.

Da qui si può comprendere meglio le scelte più recenti del Governo sul ruolo che i singoli Ministeri devono svolgere nell'attività normativa. I decreti legislativi insieme ai decreti legge costituiscono gli strumenti più utilizzati per l'esercizio della funzione legislativa, anche perché considerati i mezzi più idonei per «l'attuazione di un indirizzo politico autenticamente innovativo»⁴⁷, che devono essere ideati, studiati e formulati dai Ministeri di settore⁴⁸.

La Presidenza del Consiglio può quindi solo partecipare a queste scelte di indirizzo se e nei limiti in cui vi sia uno spazio organizzativo autonomo rispetto alle scelte politiche. La introduzione di un Comitato di indirizzo, formato dai soli dirigenti generali insieme al Ministro della funzione pubblica, sottolinea ulteriormente la volontà politica di sottrarre tali scelte agli organi burocratici.

Il Nucleo per la semplificazione e il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi quindi non costituiranno più lo strumento di sostegno, di indirizzo, ma anche di controllo per ogni attività normativa formulata dalle singole Amministrazioni. Per quanto attiene l'analisi di impatto della regolamentazione, l'unico interlocutore sarà il Comitato di indirizzo, ossia un organo con caratteristiche formalmente burocratiche, ma sostanzialmente politiche⁴⁹. Permane poi quell'attività di filtro svolta dal Segretario generale ed in particolare dal DAGL nella riunione preparatoria al Consiglio dei Ministri al fine di stabilire quali atti normativi o non normativi possono essere inseriti nell'ordine del giorno del Consiglio, ma si tratta anche in questo ca-

⁴⁷ Così vengono definiti i decreti legislativi nella relazione illustrativa al disegno di legge di semplificazione 2001 più volte citato nei precedenti paragrafi. Dal punto di vista della tecnica legislativa si ritiene infatti che lo strumento del decreto legislativo sia da preferire a quello dei testi unici (sostenuto nella prima legge di semplificazione), perché consente di perseguire un obiettivo di effettiva liberalizzazione sostanziale.

⁴⁸ Cfr. il contributo di F. CASALOTTI in questo *volume*.

⁴⁹ Cfr. *supra* par. 3.

so di scelte inevitabilmente più politiche che di controllo sul contenuto.

In definitiva questi soggetti, anche se costituiscono quell'insieme di uffici di diretta collaborazione, che dovrebbero rappresentare lo strumento portante di ogni attività di indirizzo del Presidente, vengono estromessi dalle attività che implicano scelte politiche che non sono di loro competenza.

La perdita di una posizione di centralità degli organi burocratici della Presidenza, all'interno dell'organizzazione governativa, non significa peraltro che sia ad essa correlata anche una riduzione del potere di indirizzo politico dello stesso Presidente. Questi anzi accentua il suo ruolo centrale nell'organizzazione governativa, in quanto, venuto meno il controllo burocratico, tutto viene affidato alle scelte politiche dei Ministri da un lato e del Presidente del Consiglio dall'altro, che sovrintende alle scelte politiche del Governo. La relazione illustrativa al disegno di legge di semplificazione 2001 prima citata sottolinea d'altra parte in modo esplicito questo assetto di poteri, attribuendo la piena «titolarità», ma anche la «responsabilità» del riassetto per materie ai singoli Ministeri, mentre attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la funzione di «cabina di regia».

Le scelte del Presidente e del Consiglio dei Ministri diventano così autonome ed indipendenti rispetto ai problemi burocratici e di gestione che eventualmente possono sorgere, perché ciò che interessa agli organi politici – Ministri e Presidente del Consiglio –, non è tanto quello che riguarda le modalità per la realizzazione di un determinato fine, ma il raggiungimento del fine stesso. I problemi burocratici e amministrativi in genere non riguardano i soggetti politici che decidono ed operano indipendentemente da essi, essendo appunto compito degli organi di gestione affrontarli e risolverli.

Questo è, d'altra parte, connaturale al principio di separazione fra politica ed amministrazione, che costituisce l'asse portante di tutta la riforma dell'amministrazione delineata prima con il decreto legislativo sul pubblico impiego (n. 29/1993 con le successive modifiche)⁵⁰, confermata ed accentuata poi dai principi e criteri direttivi contenuti nelle leggi Bassanini ed in particolare nella l. n. 59/1997.

⁵⁰ In realtà il primo riferimento alla distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa si può ritrovare originariamente nel d.p.r. n. 748/1972 che, all'art. 19 prevedeva l'obbligo dei titolari degli uffici di osservare gli indirizzi generali elaborati dagli organi politici competenti e si faceva riferimento alla necessità di raggiungere i risultati predeterminati. Cfr. quanto in precedenza rilevato, E. CATELANI, *Evoluzione del potere di direzione alla luce delle norme contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., 288 ss. L'approvazione del d.lgs. n. 165/2001, che contiene l'attuale stesura dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, non ha modificato le scelte già fatte nel 1993 e nel 1998.

Gli interventi normativi approvati in questi ultimi mesi delineano tuttavia un passaggio ulteriore in questo processo di riforma, perché non si limitano a confermare la separazione dei ruoli (burocratico e politico), ma accentuano la valenza delle scelte politiche sull'organizzazione amministrativa: l'accentuazione dei poteri e del ruolo dei Ministri e nello stesso tempo la contrazione delle funzioni degli organi burocratici della Presidenza, sembrano infatti indirizzare verso un nuovo assetto di poteri.

Tutto ciò non determina comunque, come è già stato posto in evidenza, una riduzione anche dei poteri del Presidente del Consiglio, ma la creazione di un diverso e nuovo rapporto di questo con i Ministri e con lo stesso Consiglio dei Ministri, in quanto il suo ruolo di indirizzo e di coordinamento, previsto in Costituzione e sottolineato nella l. n. 400/1988, si eleva nei contenuti. Al Presidente infatti non interessa verificare ed avere il controllo della formazione del contenuto dei decreti legislativi o dei regolamenti di delegificazione, mentre intende assumere una posizione di «supervisore» delle scelte politiche più importanti elaborate all'interno del Governo⁵¹. Da qui il richiamo al ruolo di «cabina di regia» a cui fa riferimento il disegno di legge di semplificazione, sottolineando in particolare gli aspetti prettamente politici di questa «alta direzione».

Ciò induce a ritenere che sia in atto un lento ma significativo mutamento nella struttura organizzativa e nella attribuzione dei poteri fra gli organi governativi, che, pur trovando fondamento nei principi e criteri direttivi contenuti nella l. n. 59/1997, si discosta notevolmente dal disegno originario di riforma⁵². La genericità dei principi contenuti in quella legge possono infatti consentire di modificare anche in modo sostanziale l'organizzazione governativa, adattandosi alle esigenze di un diverso indirizzo politico.

L'esame della disciplina attinente all'organizzazione governativa connessa

⁵¹ La riduzione dei poteri di intervento degli uffici burocratici della Presidenza del Consiglio potrebbe essere intesa anche come un ritorno al passato, ossia alla fase in cui gli uffici legislativi dei singoli Ministeri svolgevano un ruolo determinante ed esclusivo per la compilazione degli atti normativi, senza nessun tipo di coordinamento e di verifica. Sicuramente in questa fase il ruolo dei singoli ministeri si è accentuato, modificando quindi sostanzialmente l'indirizzo che si era scelto nel corso della precedente legislatura. Ciò non implica tuttavia che la riduzione dei poteri burocratici determinano anche una parallela diminuzione del potere di indirizzo.

⁵² Il disegno di legge delega per la riforma del Governo, già approvato dalla Camera (C. 1534) ed ora in sede di approvazione al Senato (S. 905) (*Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici*), delega infatti il Governo ad emanare decreti legislativi correttivi o modificativi dei decreti legislativi già emanati sulla base degli stessi principi contenuti nell'originario disegno di legge delega sul Governo (n. 59/1997).

alla sua attività normativa, non consente in definitiva di giungere a conclusioni ben determinate, ed anzi la possibile attribuzione di una delega al Governo per il riassetto delle disposizioni statali vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione (art. 2 del disegno di legge di semplificazione 2001), nonché per una riforma generale dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (S. 905), fanno ritenere che il «problema degli aspetti organizzativi della delega», che era l'oggetto dell'intervento, sia ancora tutto da scrivere.