

IX

IL COORDINAMENTO NORMATIVO DEL GOVERNO: IL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO *

CLAUDIO ZUCHELLI **

So che Vi è stata già illustrata la partizione interna della Presidenza del Consiglio e la sua organizzazione burocratica/amministrativa in Dipartimenti che svolgono funzioni anche nell'amministrazione attiva e in Dipartimenti che svolgono invece funzioni di diretta collaborazione con i Ministri senza portafoglio: il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, eccetera. E poi un po' staccati da questi Dipartimenti, che diciamo sono i primi, sono il Dipartimento per il Personale, il Dica, cioè Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo ecc., che sono Dipartimenti che attengono al funzionamento della Presidenza in quanto organo burocratico/amministrati-

* Con l'incontro di oggi arriviamo al nucleo centrale della funzione governativa di "guida" della legislazione; nell'ambito dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio, il punto focale dell'attività governativa di coordinamento del procedimento legislativo è il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, che un tempo, prima delle riforme, era universalmente noto come l'"ufficio legislativo" della Presidenza. Come sentirete, anche per l'esecutivo si è venuto a formare un complesso procedimento, basato su riunioni periodiche, con disposizioni precise che impongono relazioni, analisi e documenti, con l'obbiettivo di regolare e coordinare la produzione normativa. Con la nuova legislatura si verifica sicuramente un cambiamento nelle linee guida dell'esecutivo per quanto riguarda la "politica legislativa", rispetto alle logiche della precedente legislatura, ispirate alla cosiddetta riforma Bassanini: se le esigenze sono identiche, le soluzioni sono almeno parzialmente diverse. Esiste sicuramente una constatazione di fondo da cui occorre partire: lo spostamento del baricentro dell'attività legislativa dal Parlamento al Governo; ed è questo il motivo per cui abbiamo oggi qui con noi Claudio Zucchelli, Consigliere di Stato, che è il capo del Dipartimento nel Governo Berlusconi, in questa legislatura (*presentazione del Prof. Claudio De Cesare*).

** Responsabile del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi.

vo. Accanto ai Dipartimenti di diretta collaborazione cioè quelli più fortemente politici, appunto il Dipartimento per gli Affari Regionali, il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, il Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica, il Dipartimento per le Riforme Istituzionali, a capo dei quali troviamo un Ministro delegato, si pone il Dagl (acronimo che significa Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi). Esso si distacca da questa visione prima di tutto perché è l'unico Dipartimento ad essere previsto espressamente con norma di legge e in secondo luogo perché svolge le funzioni sostanzialmente di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio e incarna in una certa misura parte delle sue funzioni costituzionali. Per questo motivo esso è l'unico previsto dalla legge sulla organizzazione della Presidenza del Consiglio e il suo capo è, unico fra i Dipartimenti della Presidenza, obbligatoriamente scelto all'interno di categorie precise di personale, vale a dire i magistrati delle giurisdizioni superiori, i professori universitari in prima fascia o dirigenti generali dello Stato. Tradizionalmente a capo del Dagl è posto un magistrato di giurisdizione superiore, da un lungo lasso di tempo Consiglieri di Stato.

Per comprendere il ruolo del Dagl, bisogna partire innanzitutto dall'articolo 95 della Costituzione. Non possiamo comprendere la presenza di un Dipartimento così strutturato e così anomalo rispetto alla visione burocratica/amministrativa che noi siamo abituati ad avere dei Dipartimenti, se non partiamo dall'articolo 95, nel quale il Costituente ha delineato, come sapete, i poteri del Presidente del Consiglio prevedendo espressamente che egli diriga "la politica generale del governo mantenendone l'unità di indirizzo politico ed amministrativo e promuovendo e coordinando l'attività dei ministri". Il terzo comma dell'articolo 95, come poi Voi sapete, contiene una riserva di legge relativa all'ordinamento della Presidenza del Consiglio che deve essere regolato da una apposita legge che, come tutti sapete, è stata emanata in effetti nell'88, la legge 23 agosto '88 n. 400 che ha disegnato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Per quanto ci concerne nell'articolo 23 ha previsto la costituzione di quello che all'epoca si chiamava "Ufficio Centrale per il Coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa di governo".

Ora, che cos'è la Presidenza? La Presidenza del Consiglio nelle sue varie articolazioni è appunto lo strumento attraverso cui il Presidente del Consiglio esercita le sue funzioni costituzionali. Ed infatti la legge 400, timidamente in un primo tempo poi più coraggiosamente con le riforme successive, ha cercato di delineare una Presidenza quanto più possibile privata di compiti amministrativi. Era in atto una tradizione, diciamo, un po' spinta negli anni '70-'80 che era quella di attribuire alla Presidenza del Consiglio tutto ciò che alla fin fine non si riuscisse, o meglio tutto ciò su cui alla fin fine i Ministeri non riuscissero, a mettersi d'accordo. Tipica fu la storia del Dipartimento per il Turismo, perché l'abolizione del

Ministero del Turismo a seguito della Riforma Regionale determinò una serie di contrasti politici, risolta alla fine con la realizzazione di un Dipartimento del Turismo presso la Presidenza del Consiglio, caricando la Presidenza del Consiglio di una serie di funzioni amministrative, per quanto ridotte, dato che la materia del Turismo era materia di competenza regionale, però ciò nonostante una serie di funzioni amministrative. La legge 400 e le riforme successive hanno tentato di depurare la Presidenza del Consiglio quanto più possibile di compiti amministrativi. Recentemente gli ultimi atti che sono stati emanati in questo senso hanno visto il trasferimento dei cosiddetti “servizi tecnici” all’Apat, l’Agenzia per il controllo dell’ambiente e del territorio, con l’esodo quindi di una ottantina di persone dalla Presidenza che sono state assorbite in questo Ente pubblico, questa nuova Agenzia. Recentemente è stato approvato il decreto legislativo che ha trasferito finalmente il personale del servizio dighe; vale a dire un servizio di ispettori che ispezionavano e garantivano la sicurezza delle varie dighe sparse in tutta Italia. È stato costituito il Rid (il Registro italiano Dighe) e finalmente è stato approvato il decreto legislativo che trasferisce altre 50 persone dalla Presidenza del Consiglio a questo Registro italiano Dighe. Questo nell’ottica, come stavo dicendo, di depurare la Presidenza del Consiglio dei compiti amministrativi. Questa tendenza è giustificata dal fatto che la Presidenza del Consiglio deve essere lo strumento per la realizzazione e per l’esecuzione da parte del Presidente del Consiglio dei suoi compiti costituzionali.

In quest’ottica assumono particolare rilevanza ovviamente i Dipartimenti affidati a Ministri senza portafoglio, che in quanto delegati dal Presidente del Consiglio svolgono funzioni sue proprie, ma appunto delegate; il Segretariato Generale ovviamente che, oltre ad essere l’organo di vertice di tutta questa struttura, è anche, si potrebbe dire, il Gabinetto del Presidente del Consiglio, cioè il corrispondente di quello che nei Ministeri è il Gabinetto; il Dagl che sovrintende a tutta la fase normativa nel Governo. L’articolo 23 della legge 400 prevedeva la costituzione appunto di questo che un tempo si chiamava l’Ufficio Centrale per il Coordinamento, attribuendo compiti di curare gli adempimenti per la predisposizione degli atti necessari alla formulazione e al coordinamento delle iniziative legislative, nonché per l’attuazione della politica istituzionale del Governo e la periodica ricognizione delle disposizioni normative regolamentari in vigore, anche al fine del coordinamento delle stesse. Come vedete i compiti del Dagl si situano all’interno di una delle funzioni del Presidente del Consiglio come strumento per l’esercizio della sua nuova funzione di maggiore rilevanza, che è quella di realizzare attraverso la normazione il programma di governo. A tale proposito, accenno solo al fatto che il Dagl è in stretta collaborazione con l’ufficio che si occupa della attuazione del programma di governo, per la formazione della cosiddetta agenda normativa, proprio perché uno degli aspetti fondamentali della

realizzazione del programma di governo è esattamente la normazione. E dirò subito, normazione non significa legificazione. Questo Governo o comunque il Governo in generale, non vuole andare in contro tendenza al trend attuale che è quello di delegiferare o addirittura di deregolamentare, ma proprio perché siamo in una strada di delegificazione, l'attività normativa del Governo è importantissima perché si svolge anche attraverso la normazione secondaria, che anzi forse riveste una rilevanza maggiore rispetto alla normazione primaria. Infatti il Dagl si occupa del coordinamento di tutti gli atti normativi del Governo e quindi dalle iniziative legislative, cioè presentazioni di disegni di legge o decreti legge, alla attuazione della normativa delegata, quindi decreti legislativi delegati, all'emanazione dei regolamenti governativi, ai sensi dell'articolo 17 della 400, e dei regolamenti ministeriali. Quindi tutta l'attività normativa, cioè l'attività che è in grado di introdurre norme giuridiche nell'ordinamento giuridico, sia di primo grado, cioè aventi rango legislativo, sia di secondo grado, aventi rango regolamentare, tutte le norme poste all'interno dell'ordinamento giuridico, passano attraverso il coordinamento e la verifica del Presidente del Consiglio e del Dagl, perché attraverso la introduzione delle norme giuridiche si realizza il programma di governo. O meglio, forse si può dire: si pongono le basi per la realizzazione del programma di governo che si dispiega poi attraverso l'azione amministrativa che però naturalmente è affidata ai singoli Dicasteri.

La legge 15 marzo 1997 n. 59 attribuisce al Governo la delega per l'emanazione di un decreto per la riforma della Presidenza del Consiglio. L'articolo 12 fissando i criteri di delega in particolare specificava che: il decreto delegato avrebbe dovuto assicurare il collegamento funzionale e operativo della Presidenza del Consiglio con le amministrazioni interessate e – questo è importante – potenziare ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione le autonome funzioni di impulso e indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri con l'eliminazione e allocazione altrove di funzioni e con il trasferimento anche di risorse concernente compiti operativi o gestionali in determinati settori. E quindi riconfermava, per questa seconda parte, la espulsione dalla Presidenza del Consiglio dei compiti amministrativi. La legge, nella prima parte, riconfermava, citando espressamente l'articolo 95, le autonome funzioni di impulso e indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio. Quindi come Vi dicevo il Dagl non costituisce una mera partizione interna del Consiglio, ma uno strumento, “lo strumento”, attraverso il quale il Presidente del Consiglio esercita le sue funzioni costituzionali. Fra i compiti che espressamente il decreto delegato emanato in base alla legge 59, il decreto legislativo n. 303 del 1997, ha espressamente attribuito al Dagl vi è anche quello della cura e della valutazione d'impatto della regolazione nonché la semplificazione dei procedimenti, la verifica della qualità del linguaggio normativo e della applicabilità dell'innovazione normativa, oltre al con-

trollo degli effetti finanziari delle leggi che viene compiuto in collaborazione con il Ministero dell'Economia. Però vorrei richiamare la Vostra attenzione proprio su questo compito di cura della valutazione d'impatto della regolazione, semplificazione dei procedimenti, verifica della qualità del linguaggio normativo e soprattutto della applicabilità della innovazione normativa. Approfondiremo questo discorso più avanti, Vi dirò semplicemente che noi sintetizziamo tutti questi compiti, che ho appena citato, in un unico acronimo che è l'Air (Analisi dell'Impatto della Regolazione), che, come dirò dopo, è il vero futuro della attività normativa della Presidenza o comunque del legislatore in generale.

Poche parole per dirVi che la riforma che Vi ho tratteggiato brevemente è un diretto portato di un rinnovato ruolo del Presidente del Consiglio all'interno dell'organizzazione costituzionale della nostra Repubblica, di cui credo che il professor De Cesare Vi abbia già parlato. Semplicemente ricordo che sostanzialmente il cambiamento del sistema elettorale, e quindi il cambiamento della struttura "sociologica" direi quasi, del Parlamento, il cambiamento anche della compagine governativa, nel senso dell'abbandono ovviamente dei governi di coalizione classica cui eravamo abituati con il sistema proporzionale e l'abbraccio di un sistema bipolare per quanto imperfetto, non possono altro che esaltare il ruolo del Presidente del Consiglio, del leader della coalizione e quindi ovviamente incidere sui suoi compiti, sulle sue funzioni e, a cascata, ovviamente ciò ha un'influenza anche sul ruolo della Presidenza e quindi, per quello che ci interessa, del Dagl.

Il Dagl quindi ha anche una funzione di mediare il rapporto fra il Presidente del Consiglio e l'organo collegiale, cioè il Consiglio dei Ministri, perché in una certa misura condiziona e aiuta il Presidente del Consiglio nella gestione del Consiglio; vedremo poi quando tratterò la procedura per l'iscrizione al Consiglio dei Ministri dei provvedimenti normativi, vedrete che si discute in Consiglio dei Ministri soltanto ciò che è transitato attraverso la procedura del Dagl, quindi ciò che è stato coordinato dal Dagl, e nella versione coordinata che il Dagl iscrive all'ordine del giorno. Ciò non significa che il Dagl abbia un potere particolare, ciò significa viceversa che è il Presidente del Consiglio che ha un potere particolare all'interno del Consiglio dei Ministri, che ovviamente esercita tecnicamente attraverso il suo Dipartimento. Ciò sottolinea che è il Presidente del Consiglio il responsabile unico della formazione dell'ordine del giorno e della natura e qualità dei prodotti e cioè degli atti normativi che vengono sottoposti all'esame dell'approvazione del Consiglio dei Ministri. Il Consiglio dei Ministri non è un consiglio d'amministrazione dove ogni consigliere di amministrazione presenta e propone ciò che vuole! È un collegio nel quale ogni Ministro deve ottenere l'assenso del Presidente del Consiglio per poter proporre alla compagine governativa l'attuazione di una parte del programma di governo che gli compete, attraverso un atto normativo sottoposto al Consiglio se, nella misura e nella forma in cui

il Presidente del Consiglio consente. Questo è il punto centrale, fondamentale della posizione del Presidente del Consiglio.

Alcuni cenni anche alle procedure, perché Voi capiate come materialmente si svolge tutta questa opera abbastanza complessa. Le fonti normative che ci interessano sono, come Vi ho detto, la legge 400 dell'88, il Dpr 366 dell'89, i dpcm, cioè Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che prevedono l'organizzazione interna minuta, per quanto riguarda il Dagl l'ultimo è del 23 luglio 2002. E, molto importante anch'esso, il regolamento interno del Consiglio dei Ministri, emanato con dpcm del 10 novembre 1993. Ora, il regolamento interno del Consiglio dei Ministri, integra, dando attuazione pratica, ciò che nella legge 400, nel d.lgs. 303 e nei Dpcm di attuazione è sostanzialmente delineato nelle sue linee generali. L'articolo 3 del regolamento prevede che il Ministro che intende proporre l'iscrizione di un provvedimento o di una questione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri ne fa richiesta al Presidente del Consiglio, allegando lo schema relativo con la necessaria documentazione. Quindi il Ministro deve richiedere al Presidente del Consiglio l'iscrizione di qualsiasi provvedimento o atto su cui desideri che il Consiglio dei Ministri si pronunci.

Dal punto di vista procedurale la proposta, secondo il regolamento, deve essere accompagnata dalla necessaria documentazione e dai concerti necessari. La necessaria documentazione è sostanzialmente: la relazione illustrativa, la relazione tecnica, la relazione Air. La relazione illustrativa – lo dice la parola stessa – è il documento che accompagna l'atto normativo e ne spiega i presupposti, la ratio, le finalità e poi analizza articolo per articolo il contenuto sostanziale delle disposizioni. La relazione illustrativa come sapete è alternativamente considerata della massima importanza o di nessuna importanza, a seconda di come convenga. Giustamente la giurisprudenza ritiene che la relazione illustrativa non abbia alcun valore giuridico, ai fini della interpretazione della legge, però è anche vero che di fatto invece, spesso, se è redatta bene soprattutto, è un grande ausilio per capire la ratio della legge. Non può certo dare ausilio all'interpretazione giuridica in quanto tale, perché talvolta per la legge della eterogenesi dei fini il legislatore intende approvare una norma che cerchi di raggiungere un certo fine, invece poi si accorge che viene interpretata in maniera differente. La relazione quindi non serve a questo, però è molto utile perché squarcia il velo delle intenzioni sostanziali del legislatore, cioè del Governo.

La relazione tecnica, che deve essere vistata e asseverata dal Ministero dell'Economia, è la relazione nella quale l'amministrazione proponente deve analizzare i costi del provvedimento proposto, sia in termini di maggiori spese, sia che eventualmente di minori entrate, e quindi indicare la copertura finanziaria ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. La relazione tecnica è essenziale perché la sua mancanza o insufficienza determina in primo luogo uno sbarramento insu-

perabile per l'iscrizione al Consiglio dei Ministri, salvo ovviamente il sempre ipotizzabile potere autonomo del Presidente del Consiglio il quale può iscrivere, essendo Presidente dell'organo, di sua spontanea volontà qualunque atto o provvedimento senza che vi possa essere alcun tipo di opposizione. Però nell'esercizio della procedura normale, la mancanza o l'insufficienza della relazione tecnica preclude l'esame del provvedimento. Ciò perché non essendo provvisto di copertura chiaramente il provvedimento non potrà mai essere approvato dal Parlamento, perché violerebbe l'articolo 81 della Costituzione. Le Commissioni bilancio di Camera e Senato sono effettivamente molto rigide sia nel procedere sia anche nell'analizzare la stessa relazione tecnica. Spesso accade che la relazione tecnica, sia pure asseverata dal Ministero dell'Economia, è a sua volta sottoposta a un vaglio e a una critica da parte del Parlamento il quale spesso va in disaccordo rispetto al Governo e al Ministero dell'Economia, contestando l'esattezza dei conti o la copertura stessa della spesa.

Il terzo documento, è l'Air. Teoricamente il provvedimento che è proposto dal Ministro competente – insomma il disegno di legge, il regolamento tanto per intenderci – deve pervenire anche al Presidente del Consiglio e per lui al Dagl, munito dei concerti e delle adesioni necessarie. I concerti sono l'atto formale di adesione da parte di amministrazioni che tutelano interessi pubblici collaterali all'interesse pubblico principale tutelato dall'atto proposto, i quali devono appunto aderire alla proposta di regolazione del ministro competente. Si distinguono ovviamente dai proponenti, perché il Ministro proponente è chi normalmente ha la cura dell'interesse pubblico primario o può essere anche più d'uno quando il provvedimento tocca più interessi pubblici primari equiparati, quindi possiamo avere la co-proponenza di due o più membri. Il concerto è invece una figura diciamo minore in una certa misura, nel senso cioè che l'interesse pubblico tutelato dal Ministro concertato è un interesse indirettamente toccato dal provvedimento. A questo proposito bisogna ricordare che però il regolamento interno del Consiglio dei Ministri prevede che in caso di norme che riguardino il pubblico impiego e l'organizzazione della pubblica amministrazione è sempre assolutamente indispensabile il concerto del ministro per la Funzione Pubblica e del Ministro del Tesoro prima, dell'Economia oggi.

Teoricamente tutti i provvedimenti dovrebbero essere corredati dai concerti: la prassi si è invece attestata sempre più nel senso che il concerto dei Ministeri venga assunto durante l'iter istruttorio presso il Dagl e che quindi sia il Dagl a coordinare lo scontro di interessi che è connaturato alla presentazione di ogni provvedimento. Qui bisogna forse aprire una parentesi importante analizzando cosa sia l'interesse pubblico e perché si possa verificare uno scontro di interessi. Non sto parlando di uno scontro politico, che possa avvenire fra una parte ed un'altra della coalizione di governo, cioè fra un partito ed un altro che possono

avere – pur essendo nello stesso governo – visioni differenti dell'obiettivo politico da raggiungere.

Io mi riferisco allo scontro di interessi nel senso che interessi pubblici possono sicuramente entrare in conflitto l'uno con l'altro pur avendo il medesimo rango, una medesima rilevanza per lo Stato. Faccio un esempio molto banale. L'interesse pubblico alla incentivazione industriale non può non essere in contrasto con l'interesse pubblico alla conservazione dell'ambiente. La ricerca del famoso sviluppo eco-compatibile non è altro che una locuzione per indicare che dovrà trovarsi un luogo, all'interno del quale, l'interesse pubblico industriale e l'interesse pubblico ambientale/ecologico trovino la loro composizione. Quindi non vi è nulla di patologico nello scontro di interessi pubblici, anzi è esattamente la realtà di uno Stato complesso che assume sempre più su di sé come pubblici alcuni interessi che precedentemente erano considerati invece privati, cioè abbandonati al privato. Ciò non significa che lo Stato diventa sempre più invasivo, ma significa che in sostanza emergono all'interesse pubblico sempre più bisogni che precedentemente invece erano confinati nella sfera, sostanzialmente del privato.

Questo è un fenomeno che dagli anni Venti in poi caratterizza sempre più lo sviluppo dei Paesi occidentali moderni. Lo scontro di questi interessi pubblici determina, nella prassi, che spesso le amministrazioni non sono in grado di risolverlo da sole e quindi il Dagl diventa il luogo della mediazione degli interessi pubblici delle singole amministrazioni. Due riflessioni brevi. La prima è che il regolamento del Consiglio dei Ministri sembra disciplinare un iter burocratico, in realtà è l'esplicitazione dei poteri di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tant'è che il regolamento prevede espressamente che il Presidente del Consiglio può invitare ciascun singolo Ministro ad approfondire la sua proposta e a richiedere ulteriori adesioni e assensi; oppure vi può provvedere direttamente. Cioè il Presidente del Consiglio, e per lui il Dagl, può chiedere direttamente ad altri Ministeri di dare il loro assenso, così come il Presidente del Consiglio, attraverso il Dagl, ha la facoltà piuttosto rilevante di richiedere imperiosamente alle amministrazioni che non abbiano dato il loro concerto, e che abbiano mantenuto un silenzio, di pronunciarsi positivamente o negativamente. È chiaro, infatti che se la Presidenza del Consiglio ha un potere e una funzione di coordinamento, deve averla anche in maniera autoritaria, e quindi il regolamento del Consiglio prevede espressamente questo potere, cui il Presidente del Consiglio non ha mai fatto ricorso ovviamente fino ad oggi. Però è importante capire perché sia previsto nel regolamento del Consiglio dei Ministri e quale sia il suo significato profondo. Nel momento in cui le amministrazioni debbono fornire il loro concerto, con questo esse sostanzialmente attestano di condividere la politica del Ministro proponente e quindi l'assetto politico che scaturisce dalle nuove norme e si tratta chiaramente quindi di un giudizio che ha un aspetto tecnico, ma

anche politico. La decisione del Presidente del Consiglio di iscrivere il provvedimento all'ordine del giorno perché ha raggiunto i concerti, attesta sostanzialmente l'idoneità della normazione proposta alla realizzazione del programma generale del Governo e quindi al raggiungimento degli obiettivi in generale del Governo.

Dopo la fase della proposta segue normalmente una fase di istruttoria del provvedimento; l'istruttoria è iniziata dalla cosiddetta "diramazione", cioè l'atto con il quale ai sensi dell'articolo 4 del regolamento interno, gli schemi dei provvedimenti sono comunicati a tutte le amministrazioni per la loro iscrizione all'ordine del giorno nella cosiddetta riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri che, comunemente, noi chiamiamo pre-Consiglio. Il comma 2 dell'articolo 4 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri prevede che nessuna questione o proposta concernente disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non è stata esaminata nella riunione preparatoria, cioè nel cosiddetto pre-consiglio. Il pre-Consiglio è un passaggio ineludibile per l'iscrizione al Consiglio dei Ministri, salvo ovviamente la facoltà, prevista dal successivo articolo 5 del regolamento, del Presidente del Consiglio dei Ministri di iscrivere di sua spontanea volontà ciò che vuole all'ordine del giorno. Il significato profondo di questo pre-Consiglio dunque, è di costituire il luogo nel quale si sancisce la concertazione e la condivisione da parte di tutte le amministrazioni, sotto un profilo tecnico, del provvedimento su cui poi il Consiglio dei Ministri si dovrà pronunciare. Naturalmente per arrivare al pre-Consiglio occorre una istruttoria. Dopo la diramazione del provvedimento e quindi l'iscrizione all'ordine del giorno del pre-Consiglio, (il che deve avvenire cinque giorni dopo la diramazione secondo il regolamento), prima del pre-Consiglio si svolge una fase istruttoria durante la quale la proposta deve essere assentita o contestata dalle amministrazioni interessate. O meglio: anche da tutte le amministrazioni! Mentre nella fase precedente la diramazione l'amministrazione proponente o il Dagl si preoccupano di acquisire, se possibile, i concerti delle amministrazioni interessate, e quindi i concerti e le adesioni di quelle amministrazioni che curano l'interesse pubblico collaterale e interessato dal provvedimento, nella istruttoria del pre-Consiglio e al pre-Consiglio stesso, tutte le amministrazioni devono dare il loro assenso; anche quelle che apparentemente non sono interessate al provvedimento le quali quindi molto più semplicemente si asterranno dal fare qualsiasi tipo di osservazione.

All'interno del pre-Consiglio, o meglio *dal* pre-Consiglio scaturisce un testo normativo che verrà poi portato in Consiglio dei Ministri. Per il solo fatto di essere stato esaminato e licenziato dal pre-Consiglio, il provvedimento dimostra di avere avuto l'adesione unanime di tutte le amministrazioni che il capo del Dagl attesta notarilmente. In Consiglio dei Ministri potranno essere sollevate, ovvia-

mente, dai singoli Ministri le questioni politiche, non dimenticando però che la propria amministrazione dal punto di vista tecnico nel pre-Consiglio ha dato il suo assenso al provvedimento stesso. Il pre-Consiglio è quindi il fulcro, il momento dominante, particolarmente dominante, di tutta la produzione normativa, perché in esso le amministrazioni non soltanto normalmente sollevano i problemi giuridici e li risolvono collegialmente, ma pongono spesso e volentieri anche le riserve politiche dei propri Ministri, comunicando che il provvedimento tecnicamente può essere accettabile, ma che il Ministro nel successivo Consiglio dei Ministri apporrà la sua riserva politica e quindi intenderà discutere politicamente del provvedimento stesso. Non a caso il pre-Consiglio è presieduto dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, cioè da un organo politico che costituisce lo snodo diciamo fra la fase tecnica legislativa del provvedimento e la fase politica.

All'interno del pre-Consiglio, anche il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con l'ausilio del capo del Dagl, scioglie i nodi tecnici, scioglie, possibilmente, i nodi politici, rinvia definitivamente al Consiglio dei Ministri l'eventuale scioglimento dei nodi politici di maggior rilievo o a fortiori decide la non iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno perché non ancora maturo sotto il profilo tecnico o politico. Durante questa istruttoria il Dagl svolge spesso attività di coordinamento attraverso riunioni con i capi degli Uffici legislativi delle amministrazioni interessate e quindi cercando di confezionare il testo da presentare appunto al pre-Consiglio.

All'esito del pre-Consiglio, il Dagl, nella sua funzione notarile, attesta la conformità del testo e propone al Presidente del Consiglio l'iscrizione all'ordine del giorno nel Consiglio dei Ministri. In realtà spesso accade che dal pre-Consiglio emerga un testo non ancora perfettamente confezionato, è quello che si vuol dire: salvo intese o salvo coordinamento. Ciò significa che nella fase istruttoria, cioè fra la diramazione del testo in pre-Consiglio o al pre-Consiglio stesso, qualche amministrazione ha sollevato dei problemi di natura tecnica. Per esempio spesso il Ministero del Tesoro sostiene che la relazione tecnica è abbastanza complessa, non ha avuto tempo di verificarla nel dettaglio; oppure un'altra amministrazione sostiene che quella certa norma sembra avere un effetto riflesso su normative di settore e così via, ma che stanno ancora verificando. Le amministrazioni ci dicono, quindi, che sostanzialmente il provvedimento va bene, è accettabile, è condivisibile, ma ha bisogno di alcuni aggiustamenti tecnici o di sciogliere alcuni nodi di natura tecnica. Allora in questo caso il provvedimento è iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, però in realtà dal pre-Consiglio al Consiglio dei Ministri sono a disposizione alcuni giorni di tempo nei quali il Dagl organizza e indice immediatamente riunioni di coordinamento e scioglie i nodi di natura tecnica.

Alla fine del pre-Consiglio il Dagl oltre che dare il via libera al provvedimento che può essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, prepara l'appunto al Presidente del Consiglio. L'appunto al Presidente del Consiglio è un momento piuttosto delicato e importante. Perché naturalmente noi stiamo parlando di funzioni del Presidente del Consiglio ma, come è ovvio che sia, il Presidente del Consiglio non conosce la fase istruttoria, non conosce i provvedimenti se non quando questi devono essere iscritti all'ordine del giorno. Li conosce nella loro portata politica, ovviamente, in generale, ma non li può conoscere nel dettaglio.

L'appunto al Presidente del Consiglio è sostanzialmente una scheda sintetica, nella quale sono riassunti i presupposti, le motivazioni politiche e gli obiettivi politici che si intendono raggiungere, gli strumenti tecnici utilizzati, ed eventualmente si dà conto di quei nodi tecnici o politici che non sia stato possibile sciogliere all'interno del pre-Consiglio, ma nonostante i quali la rilevanza del provvedimento consiglia che esso sia ugualmente esaminato dal Consiglio dei Ministri, perché sia questo a sciogliere eventualmente i nodi stessi. Si tratta nel 99,99% dei casi, potrei dire 100% dei casi, ma non amo dirlo, di problemi politici mascherati dietro problemi tecnici. Fra l'altro il livello professionale dei colleghi che lavorano intorno al pre-Consiglio è tale per cui non si può immaginare che non si riesca a risolvere un problema tecnico. Quindi sono problemi politici mascherati dietro problemi tecnici. Ecco perché in tale caso il sottosegretario alla Presidenza e il capo del Dagl danno ugualmente il via libera per il Consiglio dei Ministri, perché è evidente che essendovi un problema politico solo il Consiglio dei Ministri è in grado di scioglierlo. Quindi l'appunto al Presidente del Consiglio non è solo un ausilio operativo per il Presidente e il sottosegretario, ma è anche il momento in cui si fa un po' il "resumé" della situazione e si dice esattamente dove vogliamo andare a parare con quel provvedimento.

Nel Consiglio dei Ministri, il provvedimento è deliberato. La prassi ha tuttavia introdotto l'approvazione cosiddetta "salvo intese". Essa significa che su quel problema tecnico/politico il Consiglio dei Ministri ha raggiunto un'intesa di massima, che deve essere però poi realizzata nero su bianco attraverso una norma, cioè attraverso uno strumento tecnico che sostanzialmente sia lo specchio fedele della decisione politica che è stata assunta. Quindi, in pratica, 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. Ed è, come Voi capite, compito molto difficile. I due contendenti politici sono partiti dall'inizio: hanno scritto la norma perché avevano chiaro l'obiettivo politico, al Dagl, invece, si dà invece un obiet-

tivo politico dicendo: riscrivi la norma! Nello scrivere la norma c'è sempre il rischio di non interpretare bene o anche di non riuscire a raggiungere tecnicamente bene l'obiettivo politico che ci è stato indicato, sempre perché è in agguato il nemico fondamentale di ogni legislatore che è, ricordate, la eterogenesi dei fini. Si parte per una strada, si scrive una norma, poi l'interpretazione lessicale o sistematica di quella norma elaborata dalla Giurisprudenza fa vedere che si arriva da un'altra parte. Quindi l'eterogenesi dei fini è sempre in agguato, è una cosa inevitabile. All'esito di questo lavoro di coordinamento e riscrittura, la norma non è sottoposta nuovamente al Consiglio, ma è approvata dal Dagl, con, ovviamente, il concerto degli Uffici legislativi dei due Ministri che nella fattispecie erano in contrasto.

Quindi la responsabilità è del Dagl ed è poi alla fine il Dagl che decide. Ovviamente è chiaro che è prudenza del capo del Dagl di sottoporre al sottosegretario la nuova norma per verificare con lui di persona se sostanzialmente si è raggiunto l'obiettivo. Comunque non dimentichiamo i Ministri poi che firmano la proposta o il decreto legge o il disegno di legge, e prima di apporre la firma ovviamente essi sono assistiti dal loro Ufficio legislativo il quale li tranquillizza sul fatto che il risultato cui si è pervenuti in questa concertazione è esattamente quello che il Ministro voleva raggiungere. Non si può certo immaginare che vi sia una specie di libertà assoluta, e che il Dagl sia *legibus solutus*. È evidente che c'è una serie, come dire, di controlli incrociati, che alla fine sfociano nella firma del Ministro "sotto al cartone" come si dice in termine tecnico, cioè al foglio di carta uso mano che è l'ultima pagina del disegno di legge o del decreto legge. È chiaro che per arrivare a questo si passa attraverso un'attività abbastanza complessa e anche di responsabilità nell'individuare appunto tecnicamente queste norme. Molto brevemente Vi dirò comunque che questa attività di coordinamento del Dagl, qualche volta anche dopo il Consiglio dei Ministri, si esplica attraverso riunioni di coordinamento, soprattutto quando non si tratta di decreti legge, ma per esempio di disegni di legge o di decreti legislativi o anche di regolamenti che quindi non hanno una particolare urgenza di andare alla firma del Presidente della Repubblica e in Gazzetta entro poche ore, anche dopo il Consiglio dei Ministri spesso accade che magari nei due, tre, quattro giorni successivi il Dagl organizza delle riunioni perché magari quel "salvo intese" ha riguardato aspetti molto complessi che non possono essere risolti in due ore di lavoro e quindi qualche volta l'attività di coordinamento dura anche dopo il Consiglio dei Ministri.

Non bisogna illudersi che l'attività normativa del governo si risolva esclusivamente nella fase di predisposizione e approvazione di disegni di legge, decreti legge – fermiamoci qui – perché poi ovviamente questi vanno in Parlamento e in Parlamento c'è tutta la fase emendativa e quindi occorre che vi sia una verifica puntuale del Presidente del Consiglio, un coordinamento da parte del Presiden-

te del Consiglio anche nella fase parlamentare. Qui però bisogna subito intendersi. Non un coordinamento del Presidente del Consiglio nei confronti degli emendamenti di origine parlamentare, perché è ovvio che ciascun parlamentare ha il potere, il diritto di presentare i suoi emendamenti ed è l'Ufficio legislativo di ogni singolo Ministero che con la sua presenza costante, nelle commissioni, nei comitati dei nove, a fianco del Ministro prima che vada in aula, eccetera, eccetera, è l'Ufficio legislativo del singolo Ministero che conosce tutti gli emendamenti presentati sulle leggi che lo riguardano.

Il Presidente del Consiglio deve svolgere una attività di vigilanza e coordinamento nei confronti degli emendamenti governativi. Gli emendamenti governativi sono di particolare rilevanza perché sono espressione non già della volontà del singolo parlamentare, ma di quella del Governo di apportare modifiche vuoi allo stesso testo che ha licenziato esso stesso, il che può anche accadere, ma soprattutto alle proposte di legge, cioè agli atti normativi che sono comunque in discussione in Parlamento e che sono state a loro volta oggetto di modifiche a seguito degli emendamenti parlamentari. Quindi è chiaro che il Governo deve poter intervenire, a rettificare, ad approfondire, specificare, modificare, ribaltare talvolta il lavoro cioè le conclusioni cui è giunto il Parlamento, ovviamente se ci riesce con il gioco libero della maggioranza e minoranza. Quindi è chiaro che l'attuazione del programma di Governo sotto il profilo normativo si svolge non soltanto nella predisposizione di disegni di legge e di decreti legislativi ma anche nella presentazione di emendamenti governativi. Dunque gli emendamenti governativi secondo il regolamento interno del Consiglio dei Ministri devono transitare obbligatoriamente attraverso il Dagl, e questa volta anche attraverso il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, che deve autorizzare la presentazione dell'emendamento stesso.

Ogni amministrazione che intenda presentare un emendamento governativo lo invia al Dagl e al Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento; inizia una consultazione con tutte le amministrazioni interessate le quali devono dare il loro parere rapidamente, a tamburo battente. Il Ministro per i Rapporti con il Parlamento autorizza la presentazione o lo presenta direttamente firmandolo egli stesso; qualora l'assenso delle amministrazioni non possa essere raggiunto, il Dagl provvede, in collaborazione con i Rapporti con il Parlamento, ad organizzare riunioni di coordinamento; nelle quali il singolo emendamento viene esaminato, analizzato per trovare la soluzione tecnico-politica più opportuna. È chiaro che questo lavoro deve essere svolto in maniera molto rapida, perché talvolta la presentazione degli emendamenti è *ad horas* e quindi vi sono delle difficoltà. Però tendenzialmente questa è la procedura, perché non è concepibile che un qualsiasi Ministro attraverso la presentazione di un emendamento a sua firma, senza passare per la fase di concertazione, smonti o ponga nel nulla il provvedimento che il

Consiglio dei Ministri ha approvato presentandolo in Parlamento. Quindi è evidente che il Presidente del Consiglio deve avere sotto controllo questa situazione.

Sciogliendo la riserva prima formulata, esaminerò brevemente la cosiddetta Air e il rapporto con l'attuazione del programma di governo.

Parliamo prima dell'Air che è la più complessa e forse anche la più interessante delle due questioni. L'Air innanzitutto non è da confondere con il cosiddetto drafting. C'è qualcuno che qualche volta parla di drafting sostanziale ma è una cosa ancora differente. Allora, il *drafting* puro e semplice praticamente si risolve nel rispetto pedissequo della circolare della Presidenza del Consiglio sulla redazione di atti normativi, dove è presente esattamente quando bisogna usare le virgole e i punti e virgola, che non bisogna usare i verbi servili, ecc. Il drafting sostanziale è qualcosina di più: è porre attenzione a che l'innovazione normativa o l'abrogazione messa in correlazione, se volete, linguistica con altre norme dell'ordinamento giuridico non determini in realtà dei corti circuiti involontari. Tipo – è accaduto – abrogare norme già abrogate o fare riferimento a norme già abrogate – è accaduto anche questo!

Quindi il drafting sostanziale, è più di sostanza ma non è ancora l'Air. Perché l'Air è un approccio multifattoriale sugli effetti della norma giuridica, che abbraccia un ventaglio che va dal drafting sostanziale all'impatto economico della norma. Cioè nel momento in cui noi introduciamo una norma giuridica dell'ordinamento ci dobbiamo preoccupare, prima di tutto da un punto di vista linguistico lessicale, come essa si inserisce nel contesto delle norme giuridiche lessicalmente intese. E non è una cosa di poco conto perché, secondo le più moderne teorie della filosofia del diritto, il diritto è soprattutto linguaggio e la contestualizzazione della norma è fondamentale, inserire una nuova norma nel contesto delle norme preesistenti può giungere a dei risultati giuridici diversi a seconda di come la norma è posta.

Un esempio tipico – e purtroppo negativo – è il testo unico dei Beni Culturali che avendo raccolto la legge 1089 del '39 sui beni culturali e sulle bellezze paesaggistiche (legge Bottai), ma avendola destrutturata, ha determinato delle difficoltà di interpretazione semplicemente spostando commi e articoli da un punto all'altro della legge, perché ha destrutturato il testo normativo. Quindi questa è una questione molto importante – la potete chiamare *drafting* sostanziale, chiamatela come Vi pare – cui occorre però porre molta attenzione. Non è soltanto questo perché, come Vi dicevo, è in agguato l'eterogeneità dei fini.

Bisogna capire esattamente qual è l'impatto sostanziale, quindi più ancora che giuridico, della norma sull'assetto degli interessi che noi vogliamo regolare. Cosa accade realmente se io impongo un registro clienti in più a un certo settore economico? Cosa accade se aumento o diminuisco una certa imposta indiretta in funzione della traslazione dell'imposta? Cosa accade nel settore economico connes-

so a un altro settore economico nel quale sono intervenuto in una certa maniera? Cosa accade concretamente agli operatori di un certo settore quando io cerco di introdurre una norma che ritengo essere magari agevolatrice e che invece, guarda caso, gli complica la vita? È successo anche questo! E potrei continuare a lungo. All'estremità, dal *drafting* normale, ordinario, all'estremità opposta per complessità troviamo l'analisi della regolazione per quanto riguarda gli effetti economici. Vi faccio un esempio banale che io racconto sempre agli studenti nelle lezioni di diritto pubblico dell'economia. Un certo giorno – disastroso per l'economia della Nazione – qualcuno ebbe l'idea che per risparmiare sulla spesa pubblica del pubblico impiego sarebbe stato utile eliminare i 15 giorni di congedo straordinario per cure termali di cui tutti gli impiegati pubblici godevano. Naturalmente voleva dire 15 giorni di lavoro in meno perché le cure termali se le prendevano tutti, dal sano al malato, e si facevano altri 15 giorni di vacanza in più. Benissimo. A un certo punto si ebbe l'idea di togliere questi 15 giorni per cure termali, perché erano un aggravio per la spesa pubblica: 15 giorni di lavoro in meno. Si tolsero i 15 giorni per cure termali e si distrusse un settore economico: quello appunto degli istituti termali! Ottenendo in cambio minori entrate per imposte, Iva, Irpef; perdita di occupazione; cassa integrazione, ecc., che è costato di gran lunga più di quanto si è risparmiato a far lavorare 15 giorni in più gli impiegati dello Stato. Tipico esempio di norma suicida che probabilmente se avesse avuto un Air decente non sarebbe stata emanata, o comunque si sarebbe intervenuti in maniera più soft, più blanda, magari nel corso di 5/10 anni per dare modo al settore connesso, cioè quello degli istituti termali di organizzarsi, di convertirsi, eccetera, eccetera. Ecco, come vedete l'Air ha una latitudine incredibile.

È un argomento sul quale l'Ocse (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) si sta rompendo la testa da diversi anni, e abbiamo una certa soddisfazione nel dire che siamo fra i paesi che hanno le regole di *best regulation* più apprezzate, quindi siamo fra i primi cinque, sei paesi nell'Ocse. I nostri report sono sempre molto apprezzati. C'è stata una fase di sperimentazione nella passata legislatura che era stata affidata al nucleo per la semplificazione amministrativa – organo creato ad hoc dal Ministro Bassanini – e che questo Governo ha eliminato trasferendo le funzioni, per quanto riguarda la semplificazione amministrativa al Dipartimento della Funzione Pubblica e per quanto riguarda invece l'Air direttamente al Dagl. È stata compiuta una sperimentazione su casi di normazione che sono stati presentati dalle singole amministrazioni, che ha permesso la redazione della guida all'Air, la prima guida all'Air, dove sono indicati, appunto, passaggi, prassi, metodi per analizzare la normazione sotto le sue varie sfaccettature. Finita la fase della prima sperimentazione – poiché ha coinciso ripeto con il passaggio di legislatura – siamo passati nella seconda fase; il Ministro Fratini ha emanato una direttiva nella quale ha costituito un Comitato guida, presie-

duto dal Ministro della Funzione Pubblica con vice presidente operativo il capo del Dagl, che deve dare indirizzo politico di alta amministrazione per la sperimentazione di questo nuovo periodo che durerà almeno tre anni.

La sperimentazione è iniziata quest'anno innanzitutto riaggiustando la guida, che era stata concepita in maniera un po' troppo tecnica, e risultava talvolta incomprendibile per gli operatori degli Uffici legislativi dei Ministeri. È stata semplificata e sulla base di essa sono organizzati e dovranno partire fra poco dei corsi di formazione per almeno due rappresentanti dei ministeri scelti possibilmente all'interno dell'Ufficio legislativo o della Direzione generale più interessata normalmente alla produzione normativa. Perché della Direzione generale? Perché l'Air che in questa fase di sperimentazione viene coordinata e gestita esclusivamente dal Dagl, è in realtà una attività che deve essere svolta in loco dalle singole amministrazioni nel momento stesso in cui esse concepiscono prima, ed elaborano poi, la norma da proporre al Dagl per l'*iter* che Vi ho detto prima. Cioè l'Air deve avvenire nel momento in cui la norma nasce, cresce, viene elaborata: non dopo! Dopo è già tardi o comunque c'è una perdita di tempo! Quindi è chiaro che nella nostra strategia quando l'Air andrà a regime – e non ci vorranno meno di cinque anni secondo le esperienze internazionali – all'interno delle singole amministrazioni dovrà essere presente un nucleo che realizza l'Air, che è in costante collegamento con il Dagl, che ha il compito come abbiamo visto all'inizio di verificare e coordinare l'analisi d'impatto della regolazione, e che ha poi il compito di continuare a formare costantemente, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, gli operatori dell'Air. Questo è l'obiettivo finale.

Per arrivare a quest'obiettivo finale la fase di sperimentazione è essenziale come ha indicato il Ministro Frattini. La sperimentazione si basa su tre momenti: uno è stato già analizzato, cioè la realizzazione della guida; poi c'è il momento di formazione professionale; quindi il momento di realizzazione di casi pilota; e infine dovrebbe andare a regime presso le singole amministrazioni il nucleo per l'Air.

Vi ho detto all'inizio che l'Air è il futuro della normazione: perché è il futuro? Ma, l'avete capito credo anche dalla breve spiegazione che Vi ho dato. Quando un tempo sostanzialmente le società erano semplici, dettare il dover essere dell'essere bastava a condizionare l'essere, oggi le società sono complesse, è la realtà che condiziona il diritto! E quindi il diritto non può che, anzi deve, prendere atto dei fenomeni della realtà per poterli orientare; ma se pretende di prescindere dai fenomeni della realtà perché pretende di essere il dover essere dell'essere, andrà poco lontano! E soprattutto perché la complicazione della realtà mette in correlazione tanti interessi e tanti effetti in una visione di rete talmente complessa per cui è difficile gestire tutto il fenomeno senza creare scompensi.

Uno degli approcci che infatti io vorrei introdurre nell'Air è anche quello dell'analisi delle reti neurali, perché attraverso tecniche matematiche di analisi

delle reti si dovrebbe essere in grado di comprendere le interazioni complesse a rete tridimensionale che ci sono, non soltanto fra le norme – perché l'ordinamento giuridico può essere concepito come una grande rete neurale tridimensionale – quindi non soltanto le connessioni che ci sono fra le singole norme, singole disposizioni, ma anche le connessioni che ci sono fra la rete neurale dell'ordinamento giuridico e la rete neurale della realtà e della società. Io Vi consiglio libri di Capra su questo argomento se volete approfondire [F. Capra, *La rete della vita. Una nuova visione della natura e della scienza*, Rizzoli, Milano 1997; F. Capra, *Il Punto di Svolta*, Feltrinelli; F. Capra, *Il Tao della Fisica*, Feltrinelli]. Egli dimostra che in realtà tutte, tutte le realtà anche quelle virtuali, anche Internet per dire, sono realtà che fanno parte di una più ampia rete della realtà, o meglio la connessioni di reti della realtà che sono tutte intimamente coagenti. Noi abbiamo la rete dell'ordinamento giuridico, la rete dell'economia, la rete della vita reale e quindi non possiamo illuderci che cambiando una singola parola non succeda niente. Ricordatevi quel famoso detto: un battito d'ali di farfalla in Giappone scatena un uragano in Canada! Ecco la complessità delle reti nella vita è tale per cui ogni volta che noi interveniamo con una norma dobbiamo essere in grado di capire, perlomeno fino a un certo livello di analisi, quello che succede dopo. Per evitare quello, Vi ripeto per l'ennesima volta, che è il nostro nemico fondamentale: l'eterogenesi dei fini!

La seconda cosa sulla quale mi ero riservato di parlare era il rapporto fra Dagl/attività normativa e l'attuazione del programma di governo. Ricorderete che il Ministro Pisanu era stato incaricato dell'attuazione del programma di governo ed era stato realizzato un Dipartimento apposito. Il Ministro Pisanu poi è stato nominato Ministro degli Interni, ma l'attuazione del programma di governo non è stata abbandonata. Il monitoraggio è svolto da un Ufficio del segretariato generale coordinato da un consigliere della Corte dei Conti.

Abbiamo disposto e diramato una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale richiama la rilevanza del monitoraggio dell'attuazione del programma di governo, soprattutto la programmazione dell'attività normativa. Quindi la necessità della istituzione della cosiddetta agenda normativa. La direttiva si muove su due piani: da una parte invia alle amministrazioni uno schema di scheda che dovrà accompagnare ogni provvedimento normativo, nella quale sono indicati esattamente e partitamente le normative sulle quali la proposta incide e soprattutto, quello che è più importante, quale parte del programma di governo si intende realizzare o comunque in quale parte del programma del governo la proposta si inquadra. Questo per quanto riguarda i provvedimenti che vengono presentati. Per la pianificazione è stato chiesto a ogni Ministro di presentare un piano di provvedimenti normativi in maniera tale che il Governo abbia la contezza esatta dello svolgimento nel tempo degli atti normativi che realizzano il programma.

È ovvio che questo non tiene conto delle emergenze, questo è evidente, ma è necessario perché soprattutto in un diverso sistema elettorale come quello in cui siamo oggi, il Governo deve dare conto, deve poter dare conto prima di tutto in ogni momento del cammino che sta compiendo seguendo il programma che ha presentato agli elettori e poi deve dar conto alla fine di quanto sia stato realizzato di quel programma. Perché è esattamente nel meccanismo dell'alternanza – il professor De Cesare ci insegna – che i Governi saranno giudicati non più come era quando c'era il proporzionale, con un occhio ideologico o magari con la psicologia per cui si continuava a dare il voto al partito tradizionale: almeno auspicabilmente in un'alternanza, in un sistema bipolare, il voto dovrà essere un voto consapevole, un voto quasi ragionieristico: cosa mi hai promesso, cosa hai realizzato. Quindi il monitoraggio dell'attuazione del programma di governo è un punto importante. Questa direttiva cerca di smuovere i Ministri e i Ministeri che indubbiamente da questo punto di vista avranno qualche difficoltà, perché spesso essi stessi non si sono dati un programma, un'agenda normativa. Il programma di governo e l'agenda normativa significano soprattutto individuare le priorità, anche in funzione dei tempi di realizzazione. In altri occorre tenere conto anche del tempo medio che una legge, un disegno di legge, impiegano per essere approvati. L'agenda di governo deve essere calibrata in funzione di questo.