

Rapporto dialettico fra indirizzo politico e gestione nell'attività normativa: il ruolo tecnico della dirigenza.

di Gianfrancesco Vecchio e Matteo Vecchio

30 novembre 2018

SOMMARIO: 1. Premessa. – 1.1. *L'attualità della questione.* – 1.2. *L'autosufficienza dei nuovi politici e la sottovalutazione del ruolo dei tecnici e della stessa competenza tecnico-giuridica.* – 1.3. *Le valutazioni tecniche non sono però infallibili, né sempre neutrali.* – 2. Il quadro normativo vigente. – 2.1. *Il decreto legislativo n. 165 del 2001.* – 2.2. *Le norme legislative sull'organizzazione dei Ministeri e degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri.* – 2.3. *I regolamenti di organizzazione dei Ministeri e degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri.* – 2.4. *Le disposizioni in materia di relazioni di accompagnamento delle iniziative normative: relazione tecnico finanziaria, relazione AIR e relazione ATN.* – 3. Alcuni dati ed elementi di prassi e di esperienza. – 3.1. *Lo spoil system in concreto in questa legislatura* – 3.2. *L'effettiva ripartizione dei compiti tecnico giuridici e amministrativi relativi all'attività normativa* – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

1.1 L'attualità della questione.

Ogni volta che si insedia un nuovo Governo, con connesso mutamento dell'indirizzo politico, ritorna al centro dell'attenzione il problema dell'incidenza che la maggiore o minore collaborazione degli apparati burocratici ha sui risultati dell'azione di Governo anche per gli aspetti normativi¹, e riemergono tentazioni di risolvere le criticità con meccanismi di *spoil system*² che consentano di sostituire i

¹ Tema non certo nuovo. Si vedano, fra gli altri: A. CERRI, in *Istituzioni di diritto pubblico: casi e materiali*, Giuffrè, Milano, 2002, che, riprendendo i concetti di Max Weber circa lo stabile sapere tecnico cui sono portatrici le burocrazie, evidenzia il ruolo che ha nell'attività normativa l'efficienza dei vertici amministrativi che collaborano con il Governo e con i Ministri, nonché G. VECCHIO, *L'attività normativa statale nel decennio 1993-2002*, in *Rassegna, I Tribunali Amministrativi Regionali* n. 2/2003, Edizioni ITALEDI, Roma, pag. 135, che ipotizzava che la quantitativamente minore produzione normativa del 2002, rispetto agli anni immediatamente precedenti, fosse almeno in parte spiegabile con gli effetti di temporanea e parziale interruzione della continuità dell'azione amministrativa connessi prima all'annuncio e poi alla radicale esecuzione dello *spoil system* di cui all'articolo 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145.

² Sul consolidato dibattito relativo al generale argomento dello *spoil system* vedi, fra gli altri: V. TALAMO, *Lo spoils system all'italiana fra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, pag. 237; M. CAMELLI, *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, pag. 257, M.G. GAROFALO, *I dirigenti pubblici tra controllo politico e autonomia professionale*, in *Questione giustizia*, 2003, pag. 945; A. ANDREONI, *Lo spoils system davanti alla Corte costituzionale*, in *Rivista*

burocrati che “remano contro” con dirigenti e tecnici più allineati al nuovo indirizzo politico.

Da tali considerazioni e da tali tentazioni non è restato indenne neppure l'attuale nuovo Governo, se si vuole guardare, a titolo meramente esemplificativo, alle recenti polemiche sulle vere o presunte resistenze e lentezze degli uffici della Ragioneria generale dello Stato a trovare le coperture finanziarie per le diverse iniziative legislative del programma di Governo ed al vero e proprio scontro istituzionale fra il Governo e i vertici dell'INPS relativamente agli elementi di quantificazione degli effetti finanziari delle norme di limitazione del lavoro a tempo determinato contenute nel cosiddetto decreto-legge “Dignità”³.

Ma anche chi ritiene, da un lato, il tema ormai abbastanza scontato e ricorrente e, dall'altro, relativamente equilibrato per questo aspetto l'attuale quadro normativo, che consentirebbe un moderato allineamento fiduciario nei punti di cerniera fra politica ed amministrazione ed una sufficiente tutela dell'imparzialità della dirigenza amministrativa (e della sua necessaria competenza tecnica) a tutti gli altri livelli, non può sottrarsi alla necessità di un'analisi più attenta delle prassi applicative reali (che possono forzare tale quadro normativo in direzioni contrapposte), al di là degli annunci e delle affermazioni di principio che pure possono risentire di una comprensibile (ma controproducente) enfasi comunicativa.

1.2 L'autosufficienza dei nuovi politici e la sottovalutazione del ruolo dei tecnici e della stessa competenza tecnico-giuridica.

In questi ultimi anni la critica alle resistenze burocratiche si presenta in termini relativamente nuovi in quanto le polemiche ricorrenti si svolgono in un contesto in cui il ruolo dei tecnici e dell'esperienza è ben più radicalmente posto in dubbio.

giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2004, pp. 336-337, e G.VECCHIO, *La temporaneità degli incarichi dirigenziali presso le amministrazioni statali ed i criteri di conferimento e di rinnovo*, pubblicato il 12 maggio 2006 sulla rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione *Amministrazione in cammino*, nonché, più recentemente, S. CASSESE, *Spoil system, quel male che corrode la pubblica amministrazione*, in *corriere.it* del 18 luglio 2013 https://www.corriere.it/economia/18_luglio_13/spoil-system-quel-male-che-corrode-pubblica-amministrazione-a030efe8-867c-11e8-83d7-334832af0f98.shtml e C. MOCHI SISMONDI, *Spoil system si o no?* in *forumpa.it* del 26 luglio 2018, <http://www.forumpa.it/riforma-pa/spoil-system-si-o-no>

³ Si tratta del decreto poi promulgato come decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante *disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*, e successivamente convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96. Fra i numerosi commenti di stampa riferiti a tale complessa e contrastata fase di predisposizione del provvedimento legislativo in questione, si vedano: L. SALVIA, *Decreto dignità, pressing M5S su Tria. Il ministro, no un annuncio al giorno*, in *corriere.it* del 9 luglio 2018, https://www.corriere.it/economia/18_luglio_09/decreto-dignita-pressing-m5s-tria-ministro-no-annuncio-giorno-298f0cae-83b0-11e8-b0f1-5852deebaad6.shtml; V. NUTI e C. TUCCI, *Stop a 8mila contratti? Di Maio: numero «apparso» nella relazione tecnica, colpa delle lobby*, in *ilsole24ore.com* del 14 luglio 2018, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-07-14/a-rischio-8mila-contratti-maio-non-esiste-decreto-dignita-ha-lobby-contro-152259.shtml?uuid=AEyHwxLF>; A. DI MATTEO, *Pace fra Di Maio-Tria, uniti contro l'Inps*, in *lastampa.it*, <http://www.lastampa.it/2018/07/16/italia/pace-di-maiotria-uniti-contro-linps-pptFQvQ9dHyK0t43DxsQnL/pagina.html>

Non si tratta solo della “rottamazione” e dei recenti “populismi” nostrani, tematiche politico-elettorali tutte italiane, bensì di un più generale atteggiamento delle opinioni pubbliche presente a livello internazionale, che non mette in discussione soltanto la competenza burocratica e tecnica rispetto alla politica, ma gli stessi politici “tradizionali” o “di professione” e la convinzione (un tempo di senso comune) che la stessa attività politica richieda un minimo di esperienza e competenza.

I nuovi politici, che vantano come un merito la loro inesperienza e la loro stessa estraneità alla tradizionale esperienza politica, si moltiplicano e si affermano proprio per tali dichiarate caratteristiche. Il tutto viene coltivato con atteggiamenti di diffidenza, se non di disprezzo, non solo per i tecnici ed i burocrati, ma per le stesse considerazioni giuridiche, economiche e scientifiche in genere che i nuovi politici percepiscono come ostacoli alle loro iniziative. Pari diffidenza viene inoltre manifestata per i “riti”, ritenuti inutilmente complessi e defatiganti, dell’ascolto e del confronto rispetto a proposte, posizioni ed interessi diversi.

Da qui ad una radicale sfiducia nella stessa democrazia rappresentativa, il passo è breve.

Senza arrivare all’ipotesi di parlamenti i cui componenti siano estratti a sorte⁴, o, per contro, alla proposta di sperimentare forme di governo epistocratiche⁵, basate sulla distribuzione del potere politico in proporzione a conoscenza e competenza⁶, non si può negare che alcune volte gli elettori compiono le loro scelte sulla base delle emozioni e del pregiudizio e che il sistema istituzionale che ne deriva non sempre garantisce leader competenti e capaci di assumere decisioni razionali e ponderate.

Tale incompetenza, purtroppo, finisce per apparire quasi un valore positivo, in un mondo caratterizzato dalle nuove opportunità offerte dallo sviluppo della rete internet⁷

⁴ L’ipotesi, riemersa recentemente in sede nazionale e naturalmente subito oggetto di polemiche (cfr. B. GRILLO, *Il più grande inganno della Politica: farci credere che servano i politici*, in *beppegrillo.it* del 27 giugno 2018, <http://www.beppegrillo.it/il-piu-grande-inganno-della-politica-e-farci-credere-che-servano-politici/>, nonché, fra i contrari, S. CASSESE, *Grillo e la democrazia: ma lui sceglie l'idraulico con il sorteggio?* In *Corriere.it* del 27 luglio 2018, https://www.corriere.it/politica/18_luglio_27/grillo-democrazia-ma-lui-sceglie-l-idraulico-il-sorteggio-9c40dbf8-91cd-11e8-9a85-e773adbfcd34.shtml), come sottolinea lo stesso GRILLO, trova precedenti ed esempi anche all’estero (n.d.r. anche se forse non tutti meno “provinciali”). Sullo stesso tema, un paio di anni fa ed in termini più approfonditi, cfr. F. LANCASTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell’attività delle assemblee parlamentari*, in *Nomos*, n. 2/2016.

⁵ Si dovrebbe forse dire più precisamente che si tratta della proposta di “tornare” a forme di governo epistocratiche, considerato che la democrazia rappresentativa è nata come forma epistocratica ed è restata tale almeno fino all’introduzione del suffragio universale; l’elezione era la scelta di chi possiede più saggezza per discernere e più virtù per perseguire il bene comune, una sorta di designazione di capacità: un gruppo ristretto di elettori (individuati per censo o istruzione o esperienza) indicava quali propri rappresentanti ed amministratori quelli che riteneva capaci di gestire problemi collettivi, scegliendo non solo forza (*kratos*), ma anche virtù (*aretè*) e competenza (*episteme*). Cfr. S. CASSESE, *che fare se è la democrazia a minacciare se stessa*, in *Corriere della sera* del 21 febbraio 2018.

⁶ J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Luiss, Roma, 2018

⁷ Il grande sviluppo della nostra era ci ha dato accesso ad una quantità di informazioni senza precedenti, con il rischio però che una sorta di egualitarismo narcisistico abbia la meglio sul tradizionale sapere consolidato. Professionisti e specialisti di ogni tipo sono percepiti come odiosi sostenitori di un sapere elitario e sostanzialmente inutile. La grande disponibilità di notizie e la possibilità per tutti di dire la loro, fa ritenere inutile delegare le decisioni più importanti a tecnici o politici strapagati. Cfr. T. NICHOLS, *La conoscenza e i suoi nemici (l’era dell’incompetenza e i rischi per la democrazia)*, Luiss, Roma, 2018

e in una società connotata da una sfiducia sempre più diffusa sia verso i politici sia verso i burocrati, almeno in parte dovuta ad effettivi loro demeriti (primi fra tutti l'eccessiva indulgenza ad approfittare di privilegi ingiusti e la maggiore diffusione della corruzione, ovvero la maggiore consapevolezza o percezione della sua diffusione⁸). Rilevante in tal senso è anche la più generale perdita di fiducia nei rappresentanti delle istituzioni dovuta anche agli effetti della crisi ed ai fallimenti economici e sociali di questi anni, la cui responsabilità da gran parte dell'opinione pubblica è attribuita inevitabilmente (prescindendo, purtroppo, dal merito delle rispettive scelte e proposte) a chiunque in questi stessi anni per un verso o per l'altro abbia detenuto un qualsiasi ruolo nelle istituzioni o nella gestione del potere per tempi più o meno lunghi.

Ci sono sempre state persone mediocri che credono di essere dei pozzi di scienza, convinti di avere conoscenze più ampie di professori ed esperti, sempre felicissimi di illuminare noi e gli altri su qualsiasi argomento⁹. Ma negli ultimi decenni lo spazio pubblico è sempre più dominato da individui poco informati, autodidatti che tendono a minimizzare il valore della formazione e dell'esperienza. La naturale reazione umana di irritazione quando qualcuno ci corregge su argomenti che non capiamo e ci appare così minare la nostra indipendenza ed autonomia, è molto più pericolosa quando diventa una caratteristica condivisa da intere società¹⁰.

Il rifiuto degli esperti può declinarsi con una duplice modalità: "la prima è quella di sfiducia nell'esistenza di una competenza particolare; la seconda basata sull'idea che certe decisioni non richiedano competenze particolari per essere prese"¹¹.

La prima forma di rifiuto, basata sull'errata e presuntuosa convinzione di saperne di più degli esperti, è sempre più diffusa e preoccupante.

La seconda forma di rifiuto è più complessa, parimenti preoccupante quando è applicata in modo inadeguato o a situazioni non appropriate, ma non è necessariamente sbagliata¹²: non si rifiuta l'idea che esistano in una determinata materia competenze particolari e comunque maggiori delle nostre, ma piuttosto l'idea che tali competenze debbano giocare un ruolo determinante nelle scelte.

E in effetti vi sono scelte opzionali in cui le competenze contano giustamente meno di altri fattori, quali i nostri interessi, le nostre emozioni, ecc. Anche le scelte politiche sui fini, pur in un quadro di "doveri" morali e di finalità di base condivise da un'intera comunità (dai diritti inviolabili dell'uomo, fino ai principi fondamentali della nostra Costituzione, per quanto ci riguarda più direttamente), sono basate più che su

⁸ Si veda in proposito ISTAT, *La corruzione in Italia, il punto di vista delle famiglie*, del 12 ottobre 2017, in <https://www.istat.it/it/files/2017/10/La-corruzione-in-Italia.pdf>

⁹ Gli "spiegatori", nella definizione utilizzata in *Disinformazione e incompetenza. Ecco perché ci troviamo di fronte ad un popolo di "spiegatori"*, in *open.luiss.it* del 15 febbraio 2018, <http://open.luiss.it/2018/02/15/disinformazione-e-incompetenza-ecco-perche-ci-troviamo-di-fronte-ad-un-popolo-di-spiegatori/>, testo liberamente tratto dal libro di T. NICHOLS, *La conoscenza e i suoi nemici (l'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia)*, Luiss, Roma, 2018.

¹⁰ Cfr. ancora *Disinformazione e incompetenza. Ecco perché ci troviamo di fronte ad un popolo di "spiegatori"*, in *open.luiss.it* del 15.2.2018, in cui si conclude evidenziando come una società moderna non può funzionare senza una divisione sociale del lavoro e senza fare affidamento su esperti, professionisti ed intellettuali, poiché nessuno è esperto di tutto: la verità è che non possiamo funzionare se non ammettiamo i limiti del nostro sapere e non ci fidiamo delle competenze altrui.

¹¹ C. CORDASCO, *La democrazia e gli esperti, commenti a Brennan e Nichols*, in *Huffingtonpost.it* 13 luglio 2018

¹² Cfr. ancora C. CORDASCO, *La democrazia e gli esperti, commenti a Brennan e Nichols*, in *Huffingtonpost.it* 13 luglio 2018

valutazioni tecniche o scientifiche e competenze specialistiche, sui singoli e liberi orientamenti politici, morali, religiosi e su convinzioni personali.

Ma la maggior parte delle decisioni che si assumono in campo politico ed amministrativo, ivi comprese la maggior parte delle decisioni normative, sono decisioni sui mezzi oppure decisioni su fini non opzionali, e per di più decisioni complesse, rispetto alle quali è poco sensato pensare che persone con poca conoscenza possano prendere decisioni sensate ed effettuare la scelta migliore. Persino quando si tratta di decisioni maggiormente opzionali, si tratta comunque di scelte pubbliche il cui impatto deve essere valutato in maniera tecnica da chi abbia le conoscenze e le competenze per farlo in modo adeguato¹³.

1.3 Le valutazioni tecniche non sono però infallibili né sempre neutrali.

Non si vuole nascondere che chi scrive propende per l'opportunità di una maggiore considerazione dell'esperienza e della competenza tecnica e per la necessità del contributo di burocrazie professionali ed imparziali anche ai fini dell'elaborazione normativa. Ma questo non si traduce necessariamente in una mitizzazione delle posizioni supportate da considerazioni tecniche o scientifiche contro il ritenuto arbitrio di una democrazia basata sulle scelte talvolta irrazionali del popolo e della politica che ne insegue il consenso.

Tale mitizzazione va infatti contrastata (oltre che naturalmente per rispetto dei principi basilari della moderna democrazia e sulla base di una più attenta considerazione delle sue caratteristiche fondamentali¹⁴) con la consapevolezza che anche le posizioni tecniche e scientifiche possono essere viziate da errori e che comunque non sono di per sé sempre neutrali ed oggettive¹⁵.

Nella dialettica fra tecnici (siano essi funzionari o consulenti degli uffici di diretta collaborazione degli stessi Ministri o dirigenti dell'amministrazione o amministratori di enti strumentali o vigilati) ed indirizzo politico, non si può ritenere che una considerazione tecnica, giuridica o economica precluda ogni ulteriore o diversa riflessione, valutazione e scelta politica. E questo non solo perché possono esserci considerazioni tecniche, giuridiche ed economiche sbagliate rispetto ad una corretta e

¹³ Cfr. ancora C. CORDASCO, *La democrazia e gli esperti, commenti a Brennan e Nichols*, in *Huffingtonpost.it* 13 luglio 2018 13 luglio 2018, che sul punto conclude: "Quando pretendiamo di dire la nostra su politiche pubbliche specifiche, lo facciamo o perché riteniamo che i nostri esperti non siano poi così tanto esperti, o perché riteniamo che (...) tutte le opinioni abbiano lo stesso peso. Eppure non è così. Le decisioni sui mezzi devono essere basate su fatti e non su opinioni, a meno che non sia la natura dei mezzi stessi ad essere problematica. Insomma (...) tutti hanno diritto alla propria opinione, ma non ai propri fatti".

¹⁴ La sovranità popolare, l'uguaglianza, il pluralismo, ma anche la previsione in tutti i moderni ordinamenti democratici di un bilanciamento di poteri in cui ad ogni istituzione democratica risulta contrapposta (o integrata) una diversa istituzione democratica ed in cui non tutto il potere è affidato ad istituzioni democratico-elettive, essendo anzi in larga misura messo nelle mani di competenti, quali i funzionari amministrativi ed i giudici. Cfr. S. CASSESE, *Che fare se è la democrazia a minacciare se stessa*, in *Corriere della sera* del 21 febbraio 2018

¹⁵ Per limitarsi ad un inquadramento per così dire "classico" di questa tematica, con particolare riferimento alle scienze storiche, economiche e sociali, si rinvia a M. WEBER, *L'oggettività conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale* (1904), in *Il metodo delle scienze storico sociali*, Oscar Studio Mondadori, 1980, pagg. 53-141.

completa applicazione delle loro stesse metodologie, ovvero considerazioni superate o superabili nel tempo dalla stessa evoluzione del pensiero scientifico e dall'affinamento progressivo delle tecniche; ma anche perché, senza voler sposare posizioni totalmente relativistiche, anche i ragionamenti giuridici ed economici formalmente corretti non portano comunque sempre a conclusioni univoche, rispondendo ad impianti teorici diversi ed a diverse concezioni sociali e delle finalità da perseguire, che sono invece il terreno proprio della politica.

Resta quindi uno spazio rilevante, e in qualche modo prioritario, per le scelte fra finalità diverse e anche fra diverse modalità di realizzazione delle medesime finalità: tali scelte costituiscono il campo riservato ed elettivo dell'indirizzo politico, e restano libere e democraticamente riorientabili nel tempo sulla base della volontà popolare ed attraverso gli strumenti della rappresentanza. Per altro verso tali scelte restano vincolate ai dati fattuali confermati dalla scienza e dalla tecnica e funzionano al meglio solo quando basate su una analisi affidabile e onesta delle diverse opzioni, basata su valutazioni eminentemente tecniche¹⁶.

Le decisioni politiche vanno cioè prese in un contesto informato e sulla base di dati ed informazioni corrette, tenendo conto delle diverse proposte tecniche e delle relative valutazioni di impatto.

2. Il quadro normativo vigente

Proviamo però a partire in modo più concreto e meno ideologico (o, se si preferisce, più tecnico e meno politico) da un'analisi del nostro attuale quadro normativo in materia e dell'equilibrio che ne deriva.

Ovviamente il punto di partenza, per poter affrontare con cognizione di causa i problemi connessi alla distinzione di ruoli fra dirigenza e Ministri nell'attività normativa, è la piena consapevolezza intanto del ruolo che il Governo nel suo complesso e nelle sue articolazioni ha in tale attività normativa.

Nel nostro ordinamento, infatti, non vige la separazione dei poteri astratta e teorica di Montesquieu¹⁷, con tutta l'attività legislativa riservata ai Parlamenti. Le norme costituzionali, in un rapporto di distinzione dialettica dei compiti fra Governo e Parlamento, pur attribuendo in generale al Parlamento il potere legislativo¹⁸ e

¹⁶ Cfr. M. WEBER, op. cit. pagg. 59-60: "Alla considerazione scientifica è quindi accessibile anzitutto, incondizionatamente, la questione dell'opportunità dei mezzi in relazione ad un dato scopo. In quanto noi, entro i limiti attuali del nostro sapere) possiamo constatare in maniera valida quali mezzi sono appropriati o non appropriati per condurre ad uno scopo prospettato, possiamo pure per questa strada misurare le 'chances' di conseguire con determinati mezzi a disposizione uno scopo determinato, e quindi criticare indirettamente la stessa determinazione dello scopo, in base alla situazione storica presente, come praticamente fornita di senso oppure come priva di senso in base al configurarsi dei rapporti dati. Noi possiamo inoltre, se sembra data la possibilità di raggiungere uno scopo prospettato, stabilire – naturalmente sempre entro i limiti del nostro sapere attuale – le conseguenze che avrebbe l'impiego dei mezzi richiesti (...). Noi offriamo in tale maniera a colui che agisce la possibilità di misurare tra loro le conseguenze non volute e quelle volute del suo agire (...) dal momento che, nella grande maggioranza dei casi, ogni scopo al quale si tende 'costa' oppure può costare qualcosa. (...) Compiere la scelta è però cosa sua."

¹⁷ Cfr. in proposito, fra le fonti divulgative, la voce *Separazione dei poteri* in *Enciclopedia on line*, TRECCANI, in <http://www.treccani.it/enciclopedia/separazione-dei-poteri/>

¹⁸ Cfr. art. 70 della Costituzione.

subordinando il Governo alla fiducia parlamentare¹⁹, riconoscono tuttavia al Governo il potere di adottare, non solo atti normativi secondari²⁰ in attuazione o esecuzione delle leggi, ma anche atti legislativi provvisori ed urgenti soggetti a successiva conversione in legge da parte del Parlamento²¹, atti legislativi sulla base di espressa e dettagliata delega conferita con legge dal Parlamento²², nonché la competenza non esclusiva all'iniziativa legislativa²³ ai fini dell'adozione delle leggi da parte del Parlamento. Si tenga conto, inoltre, del ruolo, attribuito anche direttamente alla pubblica amministrazione, in materia di garanzia dell'equilibrio di bilancio²⁴.

Il ruolo del Governo in materia normativa è meglio delineato anche dalla legge ordinaria e, in particolare, dalla legge n. 400 del 1988²⁵, dai regolamenti parlamentari²⁶, nonché da altre norme settoriali specifiche. Per quest'ultimo aspetto si fa riferimento alle iniziative legislative normalmente riservate al Governo e previste in termini necessari e spesso in modo ciclico, quasi sempre annuale, quali il disegno di legge di approvazione del rendiconto²⁷ e del bilancio²⁸ o la legge europea e la legge di delegazione europea²⁹ o la legge annuale per le micro, le piccole e le medie imprese³⁰ o la legge di semplificazione annuale³¹ o la legge annuale sulla concorrenza³² o anche, senza periodicità prefissata, i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Questo complesso di norme speciali e, in particolare, i predetti

¹⁹ Cfr. art. 94 della Costituzione.

²⁰ Cfr. art. 87, comma quinto, della Costituzione.

²¹ Cfr. art. 77 della Costituzione.

²² Cfr. art. 76 della Costituzione.

²³ Cfr. art. 71 e art. 87, quarto comma, della Costituzione.

²⁴ Cfr. art. 97, primo comma, della Costituzione, così premesso dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (articolo 6), e secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

²⁵ Cfr. nell'ambito della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, il Capo III, sulla «potestà normativa del Governo», ripartito, per la parte che qui interessa e nel suo testo ad oggi vigente, negli articoli 13-bis (Chiarezza dei testi normativi), 14 (Decreti legislativi), 15 (Decreti-legge), 17 (Regolamenti) e 17-bis (Testi unici compilativi).

²⁶ Cfr. il testo del *Regolamento del Senato*, approvato dall'Assemblea il 17 febbraio 1971 ed aggiornato alle ultime modifiche approvate il 20 dicembre 2017, in [www.senato.it](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/Costituzione%20e%20Regolamento%20Senato%202018.pdf), <http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/Costituzione e Regolamento Senato 2018.pdf>, nonché del *Regolamento della Camera dei deputati*, approvato dall'Assemblea il 1° giugno 1978 1971 ed aggiornato alle modifiche approvate il 7 luglio 2009, in [www.camera.it](http://www.camera.it/leg18/437?conoscerecamera=237), <http://www.camera.it/leg18/437?conoscerecamera=237>.

²⁷ Cfr., oltre all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, l'articolo 35 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

²⁸ Cfr., oltre all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, l'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), secondo cui, a seguito della recente riforma operata dalla legge n. 163, i contenuti delle previgenti leggi di bilancio e di stabilità sono stati ricompresi in un unico provvedimento, costituito dalla nuova legge di bilancio, riferita ad un periodo triennale ed articolata in due sezioni. La prima sezione svolge essenzialmente le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità; la seconda sezione assolve, nella sostanza, quelle tradizionali del disegno di legge di bilancio. Si veda anche l'articolo 33 della citata legge n. 196 del 2009, relativamente alla presentazione da parte del Governo dei disegni di legge di assestamento e variazione del bilancio.

²⁹ Cfr. art. 29 della legge 4 dicembre 2012, n. 234.

³⁰ Cfr. art. 18 della legge 11 novembre 2011, n. 180.

³¹ Cfr. art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

³² Cfr. art. 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

regolamenti parlamentari³³, oltre ad attribuire corsie privilegiate alle iniziative legislative del Governo, definiscono il ruolo del Governo anche rispetto all'iter delle iniziative legislative parlamentari o di altra provenienza³⁴, prevedendo fra l'altro che sulle stesse ed anche sui singoli emendamenti parlamentari alle stesse proposte parlamentari, così come per gli emendamenti parlamentari ai disegni di legge governativi, sia acquisito il parere (ovviamente non vincolante) del rappresentante del Governo e che possa essere richiesta al Governo la relazione finanziaria sulle iniziative legislative o emendative parlamentari³⁵. Un discorso a parte meriterebbe infine la possibilità, negli ultimi anni tradottasi in prassi fin troppo frequente, di porre la fiducia su determinate iniziative legislative, strozzando il dibattito parlamentare e vincolandone l'approvazione alla stessa sopravvivenza del Governo³⁶.

2.1 Il decreto legislativo n. 165 del 2001

La principale norma legislativa da tenere in considerazione ai fini dell'individuazione dell'ambito riservato agli organi politici³⁷ e di quello attribuito alla dirigenza anche relativamente all'attività normativa è il decreto legislativo 30 marzo

³³ Si vedano, a titolo meramente esemplificativo delle prerogative e degli obblighi attribuiti al Governo, gli articoli 35, comma 2, e 36, comma 3 (potere di richiedere la rimessione all'Assemblea dei disegni di legge assegnati in sede deliberante e redigente), l'art. 37, comma 1 (assenso al trasferimento dei disegni di legge dalla sede referente ad altra sede), l'art. 53, comma 3 (indicazione delle priorità per il programma dei lavori), l'art. 76-bis, comma 3 (sulla richiesta della relazione tecnica per la quantificazione degli oneri), l'art. 81, comma 1 (proposta di dichiarazione di urgenza per i disegni di legge già approvati nella precedente legislatura) e l'art. 161, commi 3-ter e 3-quater (emendamenti su cui si intende porre la questione di fiducia) del Regolamento del Senato, nonché l'articolo 24, commi 1, 2 e 6 (calendario dei lavori dell'Assemblea), l'art. 25, commi 1 e 5 (calendario dei lavori delle commissioni), l'articolo 69, comma 1 (richiesta di urgenza di progetti di legge) e l'art. 123-bis, comma 2, (richiesta di termine per l'esame relativamente ai progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica) del Regolamento della Camera.

³⁴ Ruolo che è delineato innanzitutto dall'articolo 64, quarto comma, della Costituzione, secondo cui "I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono".

³⁵ Quest'ultima previsione, prima ancora che nei regolamenti Parlamentari, è contenuta nel comma 5 dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, secondo cui: "5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3".

³⁶ Cfr. al riguardo, fra gli altri, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO/ N. LUPO, (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, 2007.

³⁷ In questo contesto, da intendersi definizione riferita non agli organi parlamentari, ma a quelli di Governo: Presidente del Consiglio, Ministri, Vice Ministri, Sottosegretari di Stato e loro uffici di diretta collaborazione.

2001, n. 165, che, in linea con i principi desumibili dagli articoli 97, commi secondo e terzo³⁸, e 98, comma primo³⁹, della Costituzione, ha confermato ed ulteriormente chiarito la distinzione dei ruoli (distinzione, e non separazione rigida) agli stessi rispettivamente attribuiti più in generale relativamente alle attività di gestione amministrativa e di indirizzo politico.

L'articolo 4⁴⁰ di tale decreto, ad una lettura isolata e frettolosa, farebbe pensare che l'attività normativa sia interamente riservata al livello politico, dal momento che prevede che "gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo" specificando che fra le stesse ad essi spettano in particolare "le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo", nonché "le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato"⁴¹.

Già ad una lettura più attenta e completa, tuttavia, si evidenzia che la specificazione dei compiti dell'area politica non è formulata in termini di netta separazione e, soprattutto, che l'area riservata e rigorosamente protetta non è tanto quella della politica rispetto alla gestione, ma, viceversa, quella della gestione amministrativa rispetto all'ingerenza della politica: i dirigenti "sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa" e le loro attribuzioni "possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative".

³⁸ Secondo cui:

"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari".

³⁹ Secondo cui: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

⁴⁰ Il testo vigente dell'articolo 4, per la parte che qui interessa, dispone:

"Art. 4 Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità

1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:

a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;

(...)

f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;

g) gli altri atti indicati dal presente decreto.

2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

(...)"

⁴¹ Si tenga conto, relativamente alle richieste di parere al Consiglio di Stato, che la legge 23 agosto 1988, n. 400, ne prevede l'acquisizione per tutta l'attività regolamentare. In particolare l'articolo 17, comma 4, di tale legge dispone che "I regolamenti di cui al comma 1 (n.d.r.: si tratta dei regolamenti governativi) ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, che devono recare la denominazione di "regolamento", sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale."

Neppure l'articolo 14⁴², che meglio specifica le modalità di esercizio delle funzioni di indirizzo politico amministrativo, le delinea come funzioni esclusive o rigidamente separate. Viene evidenziato, anzi, che tali funzioni sono svolte "anche sulla base delle proposte dei dirigenti".

Rilevante ai nostri fini è inoltre il comma 2 di tale articolo 14 che detta la disciplina generale degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri, delineandoli, da un lato, come uffici di supporto all'organo politico e, dall'altro, come strumento di "raccordo con l'amministrazione". Se il primo compito potrebbe far ritenere che la funzione di supporto tecnico ai Ministri, quanto all'attività normativa, sia collocata proprio (e solo) in tali uffici e non nelle strutture amministrative dei Ministeri, la seconda specificazione consente di ipotizzare che tale funzione di supporto tecnico possa essere almeno in parte allocata negli uffici dirigenziali generali del Ministero, con i quali gli uffici di diretta collaborazione devono garantire il raccordo. Ciò ci costringe a rinviare le nostre conclusioni al riguardo quanto meno ad un'analisi delle disposizioni sull'organizzazione dei Ministeri ed in particolare delle norme di attuazione e di dettaglio contenute nei relativi regolamenti governativi previsti al medesimo comma 2, oltre che all'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988⁴³.

⁴² Il testo vigente dell'articolo 14, per la parte che qui interessa, dispone:

"Art. 14 Indirizzo politico-amministrativo

1. Il Ministro esercita le funzioni di cui all'articolo 4, comma 1. A tal fine periodicamente, e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti di cui all'articolo 16:

a) definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione;

b) effettua, ai fini dell'adempimento dei compiti definiti ai sensi della lettera a), l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni delle risorse di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), del presente decreto, ivi comprese quelle di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, e successive modificazioni ed integrazioni, ad esclusione delle risorse necessarie per il funzionamento degli uffici di cui al comma 2; (...).

2. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. A tali uffici sono assegnati, nei limiti stabiliti dallo stesso regolamento: dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa. All'atto del giuramento del Ministro, tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziale e le consulenze e i contratti, anche a termine, conferiti nell'ambito degli uffici di cui al presente comma, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro. (...). Con lo stesso regolamento si provvede al riordino delle segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato. (...).

(...)"

⁴³ Il testo vigente del citato comma 4-bis, per la parte che qui interessa, è il seguente:

"L'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (*n.d.r.: si tratta del decreto legislativo poi abrogato e codificato nel d.lgs n. 165 del 2001*), e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei criteri che seguono:

a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione;

Sempre con riferimento al tema del supporto tecnico dell'amministrazione all'attività politica, anche normativa, si noti ancora che il citato comma 2, dell'articolo 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, prevede che a tali uffici di diretta collaborazione dell'organo politico, oltre a collaboratori assunti con contratto a tempo determinato e ad esperti e consulenti con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, possano essere temporaneamente assegnati soprattutto dipendenti pubblici. E' sempre il medesimo comma, inoltre, che proprio in relazione all'implicito carattere fiduciario della diretta collaborazione con gli organi politici, disciplina la specifica forma di *spoil system* applicabile al riguardo, prevedendo espressamente che "tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziale e le consulenze e i contratti, anche a termine, conferiti nell'ambito degli uffici di cui al presente comma, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro".

Utile ai nostri fini è anche una lettura dell'articolo 16⁴⁴ del decreto legislativo in argomento, che espressamente attribuisce ai dirigenti di uffici dirigenziali generali il compito e il potere di formulare "proposte" ed esprimere "pareri al Ministro nelle materie di sua competenza", ivi compresa naturalmente l'attività normativa.

Inoltre è espressamente previsto che siano tali dirigenti a richiedere i pareri agli organi consultivi dell'amministrazione, competenza che assume rilievo anche relativamente agli atti normativi, e a quantificare "le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti", competenza che rileva ai fini della valutazione degli oneri cui dare copertura finanziaria anche in caso di innovazioni normative.

L'apparente antinomia costituita dall'attribuzione al Ministro (all'articolo 4) della competenza a richiedere i pareri al Consiglio di Stato e dell'attribuzione ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali (all'articolo 16) della competenza a richiedere i pareri degli organi consultivi dell'Amministrazione (atteso che i principali organi

b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali;

(...)"

⁴⁴ Il testo vigente dell'articolo 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, per la parte che qui interessa è il seguente:

"Articolo 16 Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali

1. I dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

a) formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro, nelle materie di sua competenza;

a-bis) propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4;

[...]

g) richiedono direttamente pareri agli organi consultivi dell'amministrazione e rispondono ai rilievi degli organi di controllo sugli atti di competenza;

[...]

4. Gli atti e i provvedimenti adottati dai dirigenti preposti al vertice dell'amministrazione e dai dirigenti di uffici dirigenziali generali di cui al presente articolo non sono suscettibili di ricorso gerarchico.

5. Gli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche al cui vertice è preposto un segretario generale, capo dipartimento o altro dirigente comunque denominato, con funzione di coordinamento di uffici dirigenziali di livello generale, ne definiscono i compiti ed i poteri."

consultivi dell'amministrazione, almeno per gli aspetti giuridici e normativi, sono l'Avvocatura generale dello Stato ed, appunto, il Consiglio di Stato), è facilmente risolta ove si tenga conto della prassi consolidata, basata peraltro sulla corrente interpretazione di una espressa specifica previsione normativa⁴⁵, secondo cui le richieste di parere al Consiglio di Stato, anche nel caso di richieste di parere relativamente ai regolamenti governativi e ministeriali, sono firmate (nella forma del "Visto, si autorizza...") dai Ministri a titolo di autorizzazione all'inoltro della richiesta di parere (con valore implicito di avallo della corrispondenza all'indirizzo politico), ma sempre basate su una relazione firmata dal titolare dell'Ufficio dirigenziale generale competente per materia, che si assume in tal modo la responsabilità dei contenuti e delle valutazioni tecnico-giuridiche sulla cui base la proposta normativa stessa è formulata⁴⁶. Si evidenzia che anche nel caso di richieste di parere riferiti agli atti normativi tale relazione è normalmente firmata dal Direttore generale competente e non dal Capo di Gabinetto o dal Capo dell'Ufficio legislativo, in quanto si ritiene che tale firma sia esercizio di una distinta e specifica competenza dirigenziale che non può essere avocata a sé dal Ministro o dai suoi uffici di diretta collaborazione.

Si evidenzia, infatti, che anche in questo caso si tratta di competenze tecniche in qualche modo protette dall'ingerenza politica (non però dall'indirizzo politico), secondo il principio generale confermato anche dallo stesso articolo 16 dove espressamente esclude, ad esempio, che gli atti e i provvedimenti adottati dai dirigenti preposti al vertice dell'amministrazione e dai dirigenti di uffici dirigenziali generali possano essere sottoposti a ricorso gerarchico, anche se con evidente riferimento agli atti provvedimenti definitivi, e non a pareri, proposte e valutazioni tecniche interlocutorie comunque non suscettibili di ricorso.

Infine si richiama l'articolo 19, commi 3 ed 8⁴⁷, del medesimo decreto legislativo, per evidenziare le particolari modalità di nomina e l'espressa possibilità di rapida sostituzione in occasione del subentro di un nuovo governo, limitatamente ai dirigenti titolari di uffici di primo livello investiti a loro volta di funzioni di raccordo fra

⁴⁵ Il testo in vigore dell'articolo 36 del Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato (regio decreto 21 aprile 1942, n. 444), dispone che "Le comunicazioni al Consiglio di Stato, per averne parere, sono fatte mediante richiesta del Ministro sopra relazione del capo di servizio contenente i fatti e le questioni specifiche sulle quali si propone di consultare il Consiglio".

⁴⁶ Ed assumendosene la responsabilità, tale dirigente generale non può certamente considerarsi escluso dalla formulazione della proposta normativa o, quantomeno, dalla possibilità di rappresentare al Ministro le proprie opinioni e valutazioni in merito.

⁴⁷ Il testo vigente dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, per la parte che qui rileva, è il seguente:

"Art. 19 Incarichi di funzioni dirigenziali
(...)

3. Gli incarichi di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali previste dal comma 6.

(...)

8. Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

(...)"

l'indirizzo politico e la struttura amministrativa, quali sono i capi dipartimento ed i segretari generali dei Ministeri⁴⁸, e non invece relativamente ai direttori generali.

Regolato da disposizioni diverse⁴⁹ è invece lo *spoil system* relativo ai vertici di enti pubblici che, come è avvenuto per l'INPS nel caso del decreto-legge "dignità" e come avviene normalmente per l'ISTAT e per altri enti strumentali vigilati, sono spesso anch'essi chiamati a fornire dati e valutazioni tecniche relativamente a proposte di norme legislative e regolamentari. In tal caso, infatti, fatto salvo l'esercizio del potere di nomina nelle forme ordinariamente previste alla naturale scadenza degli organi, la possibilità di revoca anticipata dei relativi incarichi e di nuove nomine da parte del Governo subentrante è limitata ai soli casi in cui la relativa nomina da parte del precedente Governo sia intervenuta negli ultimi mesi della legislatura precedente.

2.2 Le norme legislative sull'organizzazione dei Ministeri e degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri

Proseguiamo allora la nostra analisi per il profilo delle norme organizzative che possono avere effetti sul riparto di competenza in materia normativa fra organi politici e strutture amministrative, a partire dalle disposizioni generali sull'organizzazione dei Ministeri e degli uffici di diretta collaborazione dei ministri contenute nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante la "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

L'articolo 3⁵⁰ del predetto decreto legislativo prevede che i Ministeri siano organizzati, alternativamente, per dipartimenti che comprendono e coordinano più direzioni generali, ovvero direttamente per direzioni generali, che costituiscono in tal

⁴⁸ Si tenga conto che per la Presidenza del Consiglio vige la diversa previsione di cui all'art. 18, comma 3, primo periodo, della legge 23 agosto 1988, n. 400, secondo cui "I decreti di nomina del segretario generale, del vicesegretario generale, dei capi dei dipartimenti e degli uffici di cui all'articolo 21 cessano di avere efficacia dalla data del giuramento del nuovo Governo."

⁴⁹ Cfr. art. 6, comma 1, della legge 15 luglio 2002, n. 145, secondo cui "Le nomine degli organi di vertice e dei componenti dei consigli di amministrazione o degli organi equiparati degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate dallo Stato, delle agenzie o di altri organismi comunque denominati, conferite dal Governo o dai Ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura, computata con decorrenza dalla data della prima riunione delle Camere, o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere, possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine gli incarichi per i quali non si sia provveduto si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza. Le stesse disposizioni si applicano ai rappresentanti del Governo e dei Ministri in ogni organismo e a qualsiasi livello, nonché ai componenti di comitati, commissioni e organismi ministeriali e interministeriali, nominati dal Governo o dai Ministri".

⁵⁰ Il testo vigente dell'articolo 3 del d.lgs. n. 300 del 1999 è il seguente:

"Art. 3 (Disposizioni generali).

1. Nei Ministeri costituiscono strutture di primo livello, alternativamente:

a) i dipartimenti;

b) le direzioni generali.

2. Nei Ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite da dipartimenti non può essere istituita la figura del segretario generale. Nei Ministeri organizzati in dipartimenti l'ufficio del segretario generale, ove previsto da precedenti disposizioni di legge o regolamento, è soppresso. I compiti attribuiti a tale ufficio sono distribuiti tra i capi dipartimento con il regolamento di cui all'articolo 4."

caso esse stesse strutture di primo livello, eventualmente, ma non necessariamente, coordinate da un segretario generale e dal suo ufficio.

Ciò fa sì che la possibilità per i Ministri di allineare rapidamente al proprio indirizzo politico (in termini fiduciari) i propri uffici amministrativi, mediante *spoils system* e sostituzione dei relativi titolari, è limitata, oltre che naturalmente ai propri uffici di diretta collaborazione, ai soli capi dipartimento o segretari generali. Tale possibilità resta, pertanto, esclusa per le direzioni generali⁵¹ e, quindi, totalmente esclusa per i Ministeri la cui organizzazione preveda le direzioni generali come strutture di primo livello e che non abbiano previsto nella propria struttura l'ufficio del segretario generale.

Quanto alle funzioni dei capi dipartimento e dei segretari generali, le stesse sono descritte agli articoli 5⁵² e 6⁵³ del medesimo d.lgs n. 165 del 2001. Tali articoli delineano in particolare la loro funzione di snodo fra indirizzo politico e gestione realizzata attraverso il coordinamento degli Uffici dirigenziali generali da essi dipendenti e la promozione e la verifica dell'attuazione da parte degli stessi uffici dell'indirizzo politico del Ministro.

Più rilevante ai nostri fini è l'articolo 7⁵⁴ che, nel delineare i criteri aggiuntivi cui debbono attenersi i regolamenti per l'organizzazione degli uffici di diretta

⁵¹ I titolari delle Direzioni generali, salvo interventi di riorganizzazione, restano in carica fino alla naturale scadenza dei loro incarichi.

⁵² L'articolo 5, per la parte che qui interessa, prevede:

“Art. 5 (I dipartimenti)

1. I dipartimenti sono costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero. Ai dipartimenti sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano i dipartimenti stessi, quelli di organizzazione e quelli di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite.

(...)

3. Il capo del dipartimento svolge compiti di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso, al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione ed è responsabile dei risultati complessivamente raggiunti dagli uffici da esso dipendenti, in attuazione degli indirizzi del ministro.

4. Dal capo del dipartimento dipendono funzionalmente gli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso.

5. Nell'esercizio, dei poteri di cui ai precedenti commi 3 e 4, in particolare, il capo del dipartimento:

a) determina i programmi per dare attuazione agli indirizzi del ministro;

(...)

h) è sentito dal ministro per l'esercizio delle attribuzioni a questi conferite dall'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29.”

(...)

⁵³ Il testo vigente dell'articolo 6, per la parte che qui interessa, prevede:

“Art. 6 (Il segretario generale).

1. Nei Ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite da direzioni generali può essere istituito l'ufficio del segretario generale. Il segretario generale, ove previsto, opera alle dirette dipendenze del Ministro. Assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, coordina gli uffici e le attività del Ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro.”

⁵⁴ “Art. 7 (Uffici di diretta collaborazione con il ministro)

1. La costituzione e la disciplina degli uffici di diretta collaborazione del ministro, per l'esercizio delle funzioni ad esso attribuite dagli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, l'assegnazione di personale a tali uffici e il relativo trattamento

collaborazione dei Ministri, e nell'individuare in tal modo più in dettaglio i compiti, ribadisce innanzitutto l'esigenza del "rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione". Si sottolinea, incidentalmente, come la norma in questione utilizzi espressamente la locuzione "distinzione" e non "separazione".

Neppure la descrizione dei criteri per l'organizzazione, nell'ambito dei predetti uffici di diretta collaborazione, del settore giuridico legislativo (cioè degli uffici legislativi) fa venir meno i compiti e lo specifico ruolo in materia normativa attribuibili alle strutture ministeriali amministrative: le esigenze e gli obiettivi da assicurare con tale organizzazione ("il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento, l'elaborazione di testi normativi del Governo garantendo la valutazione dei costi della regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione della normativa, la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato") sono, infatti, tutti di ordine tecnico giuridico generale, formali, procedurali e di interfaccia verso l'esterno in materia normativa e, anche se includono l'elaborazione dei testi normativi, non sottraggono alle Direzioni generali il loro ruolo di proposta o parere relativamente alle specifiche materie di loro competenza, che costituiscono l'oggetto di tali iniziative normative, fino a concorrere all'elaborazione dei testi normativi stessi.

Nella parte del decreto legislativo n. 300 del 1999 riferita alle competenze dei singoli Ministeri non sono molti i riferimenti alla distinzione fra attività di indirizzo politico e attività amministrative e, in tale ambito, gli specifici riferimenti all'attività normativa⁵⁵. In generale quindi, l'attribuzione alle strutture ministeriali dei compiti di

economico, il riordino delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato, sono regolati dall'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

2. I regolamenti di cui al suddetto articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, si attengono, tra l'altro, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione dei compiti di diretta collaborazione secondo criteri che consentano l'efficace e funzionale svolgimento dei compiti di definizione degli obiettivi, di elaborazione delle politiche pubbliche e di valutazione della relativa attuazione e delle connesse attività di comunicazione, nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione;

b) assolvimento dei compiti di supporto per l'assegnazione e la ripartizione delle risorse ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, anche in funzione della verifica della gestione effettuata dagli appositi uffici, nonché del compito di promozione e sviluppo dei sistemi informativi;

c) organizzazione degli uffici preposti al controllo interno di diretta collaborazione con il ministro, secondo le disposizioni del decreto legislativo di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, in modo da assicurare il corretto ed efficace svolgimento dei compiti ad essi assegnati dalla legge, anche attraverso la provvista di adeguati mezzi finanziari, organizzativi e personali;

d) organizzazione del settore giuridico-legislativo in modo da assicurare: il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento, l'elaborazione di testi normativi del Governo garantendo la valutazione dei costi della regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione della normativa, la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato;

e) attribuzione dell'incarico di Capo degli uffici di cui al comma 1 ad esperti, anche estranei all'amministrazione, dotati di elevata professionalità."

⁵⁵ Si segnalano, sempre nell'ambito del d.lgs. n. 300 del 1999: le lettere a) e b) dell'articolo 16, comma 3, che espressamente prevedono che il Ministero della giustizia, con riferimento alle aree funzionali dei servizi relativi alla attività giudiziaria e dell'organizzazione e servizi della giustizia (ma non vi è ragione di ritenere che la stessa previsione, anche se non espressamente richiamata, non valga anche per le altre aree funzionali in cui si articola tale Ministero) esercita funzioni e compiti anche

proposta ai fini dell'attività normativa che interessa il loro settore di competenza va ritenuta in tale sede implicita nella stessa descrizione di tali attribuzioni per materia. Peraltro, anche quando tali compiti di proposta normativa sono espressamente menzionati con riferimento alle attribuzioni del relativo "Ministero" e non del "Ministro", ciò consente solo di non ritenerle interamente riservate ai Ministri; ma non appare sufficiente a chiarire fino in fondo il punto di confine fra le relative attribuzioni delle Direzioni generali e quelle del Ministro e dei suoi uffici di diretta collaborazione.

2.3 I regolamenti di organizzazione dei Ministeri e degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri

Più dettagliate e specifiche sono invece le previsioni contenute nella descrizione dei compiti e delle funzioni delle strutture dipartimentali e delle Direzioni generali contenute nei regolamenti di organizzazione adottati in attuazione di tale complesso quadro normativo primario.

A titolo meramente esemplificativo (si tratta ovviamente di decine di regolamenti per l'organizzazione di ciascun Ministero e, spesso, separatamente, per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione di ciascun Ministro, che non è agevole né particolarmente utile esaminare tutti nel dettaglio), si analizzano di seguito per questo aspetto i vigenti regolamenti di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico⁵⁶, da un lato, e del Ministero dell'economia e delle finanze⁵⁷, dall'altro.

Per chi volesse comunque approfondire la questione si riporta in nota un elenco pressoché esaustivo, anche per gli altri Ministeri, dei regolamenti di organizzazione più

relativamente alle attività di "studio e proposta di interventi normativi nel settore di competenza"; l'articolo 28, comma 1, lettera c), secondo cui il Ministero delle attività produttive (oggi Ministero dello sviluppo economico), per il settore dello sviluppo economico (ma anche in questo caso non vi è ragione di ritenere che analoghe previsioni non valgano anche per gli altri settori dello stesso Ministero e per tutti gli altri ministeri nelle materie di rispettiva competenza), cura anche "il recepimento e l'attuazione dei programmi e delle direttive sul mercato unico europeo in materia di energia", "indagini sulle normative" (in materia di prezzi) e il "monitoraggio dell'attività assicurativa anche ai fini delle iniziative legislative in materia"; l'articolo 47-ter, comma 1, lettera b), secondo cui il Ministero della salute cura fra l'altro l' "adozione di norme, linee guida e prescrizioni tecniche di natura igienico-sanitaria, relative anche a prodotti alimentari"; l'articolo 50, comma 1, lettera b), secondo cui il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca cura, fra l'altro, l' "attuazione delle norme comunitarie e internazionali in materia di istruzione universitaria"; l'articolo 56, comma 1, lettera b), che attribuisce al Ministero delle finanze (oggi Ministero dell'economia e delle finanze) fra l'altro compiti di "predisposizione dei relativi atti normativi". Si segnalano anche i richiami alle attività connesse alla normativa tecnica, sempre per quanto riguarda il Ministero dello sviluppo economico (ancora all' articolo 28, comma 1, lettera c)). Più specifica e rilevante appare inoltre l'espressa attribuzione al Ministero dell'economia e delle finanze, all'articolo 24, comma 1, lettera b), dei compiti di "verifica della quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti e dalle innovazioni normative ed al monitoraggio della spesa pubblica".

⁵⁶ D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 158 – Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico, nonché D.P.R. 28 novembre 2008, n. 198 – Regolamento di definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dello sviluppo economico;

⁵⁷ D.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 67 – Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché D.P.R. 3 luglio 2003, n. 227 – Regolamento per la riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'economia e delle finanze;

recenti, adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁵⁸, e di quelli emanati con decreto del Presidente della Repubblica⁵⁹, a partire dal 2000.

⁵⁸ D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171 – Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance;

D.P.C.M. 10 luglio 2014, n. 142 – Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione.

D.P.C.M. 14 febbraio 2014, n. 121 – Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

D.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 98 – Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

D.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 72 – Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

D.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 59 – Regolamento di organizzazione del Ministero della salute;

D.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 105 – Regolamento recante organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;

D.P.C.M. 1 dicembre 2017, n. 238 – Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance;

D.P.C.M. 20 gennaio 2015, n. 77 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance;

D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171 - Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.

⁵⁹ D.P.R. 17 settembre 2013, n. 138 Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance;

D.P.R. 26 settembre 2012, n. 191 – Regolamento recante ulteriori modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, concernente il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, per la riorganizzazione del Ministero della difesa, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e degli enti vigilati.

D.P.R. 14 febbraio 2012, n. 42 – Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2001, n. 303, concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, nonché disciplina dell'Organismo indipendente di valutazione della performance;

D.P.R. 11 marzo 2011, n. 65 – Regolamento recante riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa e disciplina dell'organismo indipendente di valutazione della performance;

D.P.R. 4 dicembre 2009, n. 207 – Regolamento recante ulteriori modifiche ed integrazioni al D.P.R. 24 maggio 2001, n. 233, concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro degli affari esteri;

D.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 – Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali;

D.P.R. 12 settembre 2007, n. 214 – Regolamento recante: «Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 2001, n. 315, concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia»;

D.P.R. 29 dicembre 2006, n. 309 – Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2001, n. 258, concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle comunicazioni;

D.P.R. 15 febbraio 2006, n. 183 – Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 245, concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio;

In separata nota, per completezza e per consentire eventualmente di valutare l'evoluzione delle soluzioni organizzative attuative dal 2000 ad oggi, sono riportati anche gli estremi dei regolamenti di organizzazione nel frattempo ormai espressamente abrogati⁶⁰.

D.P.R. 11 dicembre 2002, n. 310 – Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 297, concernente gli uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

D.P.R. 8 agosto 2002, n. 204 – Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 2001, n. 315, concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia;

D.P.R. 26 marzo 2002, n. 128 – Regolamento recante norme di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

D.P.R. 21 marzo 2002, n. 98 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'interno;

D.P.R. 25 luglio 2001, n. 315 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia;

D.P.R. 14 maggio 2001, n. 303 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle politiche agricole e forestali;

D.P.R. 24 maggio 2001, n. 233 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro degli affari esteri;

⁶⁰ D.P.R. 29 novembre 2007, n. 259 – Regolamento di riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della pubblica istruzione;

D.P.R. 20 settembre 2007, n. 187 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dello sviluppo economico;

D.P.R. 17 settembre 2007, n. 175 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro del commercio internazionale;

D.P.R. 13 febbraio 2007, n. 57 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'università e della ricerca;

D.P.R. 24 febbraio 2006, n. 162 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa;

D.P.R. 14 ottobre 2003, n. 316 – Regolamento per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del vice Ministro delle attività produttive;

D.P.R. 12 giugno 2003, n. 208 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute;

D.P.R. 4 settembre 2002, n. 300 – Regolamento recante rideterminazione delle unità addette agli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle attività produttive;

D.P.R. 24 aprile 2001, n. 320 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

D.P.R. 6 luglio 2001, n. 307 – Regolamento recante organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali;

D.P.R. 17 maggio 2001, n. 297 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro;

D.P.R. 3 maggio 2001, n. 291 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del commercio con l'estero;

D.P.R. 14 maggio 2001, n. 258 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro delle comunicazioni;

D.P.R. 6 marzo 2001, n. 245 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'ambiente;

D.P.R. 6 marzo 2001, n. 243 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dei lavori pubblici;

D.P.R. 14 maggio 2001, n. 241 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa;

D.P.R. 24 aprile 2001, n. 225 – Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dei trasporti e della navigazione;

Tornando alla nostra analisi attuale si può evidenziare che nel vigente regolamento di organizzazione degli uffici dirigenziali generali del Ministero dello sviluppo economico i riferimenti all'attività normativa sono molto numerosi.

Si tenga conto al riguardo che tali competenze sono allocate presso le direzioni generali in quanto esse costituiscono le strutture di primo livello del Ministero, mentre il Segretariato generale, pure previsto, non ha specifici compiti finali neppure nel settore normativo, essendo invece previsto che tale ufficio "assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, coordina gli uffici e le attività del Ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro"⁶¹

Ad esempio, per la Direzione generale per la lotta alla contraffazione Ufficio Italiano Brevetti e Marchi è espressamente previsto, relativamente alla contraffazione, lo svolgimento di funzioni di "analisi, predisposizione dei rapporti sull'andamento del fenomeno e proposte normative conseguenti"⁶².

La Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica svolge, fra l'altro, funzioni relative alla "normativa in materia di liberalizzazioni e di semplificazione per le imprese e di requisiti per l'esercizio di attività economiche nei settori del commercio, dell'artigianato e dei servizi"⁶³, alla "disciplina (... *relativa*) al ruolo dei periti e degli esperti, all'attività di mediazione e agli ausiliari del commercio"⁶⁴, alla "normativa (...) in materia di assicurazione, in particolare per RC auto"⁶⁵, alla "normativa (...) per i consumatori"⁶⁶, alla "normativa ed adempimenti amministrativi in materia di metrologia legale e metalli preziosi"⁶⁷, alla "normativa (...) in materia di fiere, borse merci e magazzini generali"⁶⁸, alla "normativa sul registro imprese e su repertorio delle attività economiche e amministrative (REA)"⁶⁹, alla "normativa per la sicurezza degli impianti degli edifici, degli ascensori, delle macchine e di taluni impianti industriali"⁷⁰,

L'inclusione nel nominativo della Direzione generale in questione e nell'elencazione delle sue funzioni⁷¹ di un esplicito riferimento alla "normativa tecnica" va riferito non solo ai compiti connessi all'elaborazione di norme giuridiche con aspetti

D.P.R. 6 marzo 2001, n. 216 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della sanità;

D.P.R. 6 aprile 2001, n. 121 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle finanze;

D.P.R. 19 settembre 2000, n. 455 – Regolamento recante disposizioni relative agli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

D.P.R. 22 settembre 2000, n. 451 – Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

⁶¹ Art. 3, comma 1, del DPCM n. 158 del 2013.

⁶² Art. 5, comma 1, lettera e), del DPCM n. 158 del 2013.

⁶³ Art. 6, comma 1, lettera a), del DPCM n. 158 del 2013.

⁶⁴ Art. 6, comma 1, lettera d), del DPCM n. 158 del 2013.

⁶⁵ Art. 6, comma 1, lettera f), del DPCM n. 158 del 2013.

⁶⁶ Art. 6, comma 1, lettera i), del DPCM n. 158 del 2013.

⁶⁷ Art. 6, comma 1, lettera l), del DPCM n. 158 del 2013.

⁶⁸ Art. 6, comma 1, lettera p), del DPCM n. 158 del 2013.

⁶⁹ Art. 6, comma 1, lettera q), del DPCM n. 158 del 2013.

⁷⁰ Art. 6, comma 1, lettera s), del DPCM n. 158 del 2013.

⁷¹ Art. 6, comma 1, lettera n), del DPCM n. 158 del 2013.

tecniche nel settore di competenza (riferimento presente peraltro nelle competenze anche di altre Direzioni generali⁷²), ma più specificamente, da un lato, al ruolo rivestito da tale Direzione relativamente alla partecipazione nazionale al processo di definizione delle norme tecniche⁷³ internazionali, armonizzate a livello europeo e nazionali adottate dagli organismi di normazione e, dall'altro, alla competenza a svolgere funzioni di punto di contatto unico nazionale ai fini della procedura di notifica preventiva alla Commissione europea ed agli altri Stati membri dell'Unione europea dei progetti di regole tecniche⁷⁴ contenute in disegni di legge e schemi di regolamento sia nazionali che regionali. Entrambi gli aspetti (normazione tecnica e procedura di notifica delle regole tecniche), infatti, costituiscono competenze specifiche del Ministero dello sviluppo economico⁷⁵.

Per la Direzione generale per la politica commerciale internazionale sono previste espressamente, fra l'altro, funzioni relative alla "disciplina del regime degli scambi"⁷⁶.

La Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, ha fra le sue funzioni la "predisposizione della disciplina di

⁷² Art. 9, comma 1, lett. c), per la Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche, art. 11, comma 1, lett. k), per la Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare, art. 14, comma 1, lett. c), per l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione; sempre del DPCM n. 158 del 2013.

⁷³ Intese, secondo le definizioni contenute nel regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012 sulla normazione europea, come specifiche tecniche o qualitative volontarie, alle quali prodotti, processi di produzione o servizi attuali o futuri possono conformarsi, e che costituiscono regole di buona tecnica il cui rispetto, quando espressamente richiamate in norme cogenti, fa presumere la conformità ai requisiti ivi previsti. Non si tratta quindi di "normativa" nel senso qui considerato con riferimento alla produzione legislativa o regolamentare.

⁷⁴ Intese, secondo le definizioni contenute nella direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, come "specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, (...) la cui osservanza è obbligatoria, de iure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l'utilizzo degli stessi in uno Stato membro dell'Unione europea o in una parte importante di esso, nonché (...) le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi" e che possono eventualmente ostacolare la commercializzazione e la libera circolazione di prodotti e servizi nel mercato unico europeo. Si tratta in questo caso, quindi, anche e soprattutto di normativa nel senso qui considerato, rispetto alla quale l'Unità centrale di notifica costituita presso la Direzione generale in questione assume un importante ruolo di interlocuzione con i servizi della Commissione europea e con tutte le altre amministrazioni italiane potenzialmente produttrici di norme che possono contenere o richiamare regole e specifiche tecniche. Tale notifica preventiva, così come l'approvazione di tali progetti normativi solo dopo che sia trascorso senza osservazioni restate prive di riscontro e senza pareri negativi circostanziati il tempo di attesa prescritto, è infatti necessaria per verificare la compatibilità delle norme stesse con le norme europee ed evitare procedure di infrazione e l'approvazione di norme inefficaci e destinate ad essere disapplicate.

⁷⁵ Per entrambi gli aspetti si veda il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 223 recante "Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea e della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione".

⁷⁶ Art. 7, comma 1, lettera h), del DPCM n. 158 del 2013

regolamentazione per i settori delle comunicazioni elettroniche e della radiodiffusione⁷⁷.

Per molte delle 15 direzioni del Ministero dello sviluppo economico sono inoltre espressamente indicate fra le funzioni quelle di “recepimento” o di “attuazione” delle politiche e delle normative europee nel settore di competenza⁷⁸. Si tenga conto inoltre che, come avviene anche per gli altri Ministeri, se pure sono i Ministri o i loro delegati a partecipare alle riunioni del Consiglio dell'Unione europea in cui si approvano direttive e regolamenti europei (e cioè gli atti normativi europei da recepire nell'ordinamento interno o, eventualmente, solo da attuare, se direttamente esecutivi come sono i regolamenti), sono quasi sempre i funzionari delle direzioni generali competenti provenienti dai singoli Stati membri dell'Unione che partecipano ai gruppi di lavoro costituiti presso il Consiglio per la predisposizione e concertazione dei relativi testi, nel corso di tutte le complesse procedure di definizione degli atti normativi europei che vedono coinvolti anche il Parlamento europeo e la Commissione europea. In tal modo le Direzioni generali svolgono un ruolo fondamentale di elaborazione, supporto tecnico e consultivo sia nella fase ascendente che nella fase discendente della normazione europea.

Tale articolato e, al tempo stesso, frammentario quadro delle competenze normative degli uffici dirigenziali generali del Ministero dello sviluppo economico, trova inoltre una norma generale di chiusura nell'articolo 3, comma 4, del citato D.P.R. n. 198 del 2008 che, nel regolare in dettaglio le funzioni dell'Ufficio legislativo del medesimo Ministero dello sviluppo economico, esplicitamente afferma che tale ufficio “cura l'attività di definizione delle iniziative legislative e regolamentari nelle materie di competenza del Ministero, con la collaborazione, anche ai fini dello studio e della progettazione normativa, dei competenti uffici dirigenziali generali”.

Inoltre, è sempre l'Ufficio legislativo (deve ritenersi, anche in questo caso, con la collaborazione delle direzioni generali) che ai sensi del medesimo comma 4 “esamina i provvedimenti sottoposti al Consiglio dei Ministri e quelli di iniziativa parlamentare; cura in particolare il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento, i conseguenti rapporti con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le altre amministrazioni interessate, anche per quanto riguarda l'attuazione normativa di atti dell'Unione europea.”

Quanto invece alle competenze normative degli Uffici dirigenziali generali del Ministero dell'economia e delle finanze, nel citato DPCM n. 67 del 2013, contenente il regolamento di organizzazione di tale Ministero, sono presenti soprattutto riferimenti all'elaborazione delle norme finanziarie e connesse alle manovre di finanza pubblica e alla valutazione degli oneri finanziari connessi a norme di qualsiasi tipo e settore.

⁷⁷ Art. 13, comma 1, lettera b), del DPCM n. 158 del 2013.

⁷⁸ Art. 6, comma 1, lettera g), per la Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, art. 7, comma 1, lett. b), per la Direzione generale per la politica commerciale internazionale; art. 9, comma 1, lett. c), per la Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche, art. 10, comma 1, lett. c), per la Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche, art. 11, comma 1, lett. o), per la Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare, art. 13, comma 1, lett. a), per la Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, sempre del DPCM n. 158 del 2013.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha come strutture di primo livello i Dipartimenti, per cui le competenze del Ministero sono distribuite fra gli stessi dipartimenti e le Direzioni generali in cui questi sono articolati.

In termini generali per tale Ministero è previsto che “ai fini del perseguimento dei risultati complessivi della gestione amministrativa, il capo del dipartimento: assicura la stretta integrazione tra le attività degli uffici nello svolgimento delle funzioni; rappresenta unitariamente il dipartimento nelle relazioni con l'esterno, curando lo sviluppo della collaborazione operativa fra le strutture dipartimentali e le altre amministrazioni ed enti del settore pubblico; fornisce, direttamente o per il tramite degli uffici, il supporto istituzionale alle funzioni del Ministro dell'economia e delle finanze”⁷⁹. Sono inoltre previsti due comitati permanenti⁸⁰, il Comitato permanente per il coordinamento delle attività in materia di finanza pubblica e Comitato permanente di indirizzo e coordinamento della fiscalità, in cui sono presenti sia gli organi politici (Ministro e Vice Ministro o Sottosegretario delegato) che i capi Dipartimento competenti, nonché, nel secondo dei due comitati, anche i direttori delle Agenzie fiscali, il Rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, il Comandante generale della Guardia di finanza, nonché, ove invitati, i responsabili di Sogei S.p.A., Sose S.p.A., Equitalia S.p.A. e di altri soggetti e organismi operanti nel settore fiscale.

Il Dipartimento del tesoro ha, fra gli altri, compiti in materia di “elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria, in funzione anche dei vincoli di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea” e, relativamente ai mercati finanziari ed al settore creditizio, funzioni di “definizione della regolamentazione (e degli strumenti attuativi) in ambito internazionale, comunitario e nazionale, al fine di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario da parte della criminalità e per tutelarne e promuoverne l'integrità e la sicurezza”⁸¹.

Fra le competenze normative delle Direzioni in cui tale dipartimento è articolato, si segnalano in particolare:

- “analisi, regolamentazione e politiche di vigilanza del sistema bancario, finanziario e dei pagamenti, dei mercati finanziari e dei relativi operatori, ivi inclusi i fondi pensione, gli intermediari finanziari disciplinati nel testo unico bancario e l'attività finanziaria delle imprese di assicurazione”, nonché “consulenza giuridica e legislativa nelle materie di competenza del Dipartimento, ivi comprese le questioni giuridiche riguardanti le partecipazioni azionarie dello Stato, i processi di dismissione e la disciplina dei mercati” e “regolamentazione e politiche del settore finanziario nell'ambito dei servizi finanziari al dettaglio, ivi incluse le misure relative ad educazione e inclusione finanziaria”, per la Direzione IV- sistema bancario e finanziario-affari legali⁸²;

- “monitoraggio sull'attuazione della normativa di competenza, ivi comprese le attività sanzionatorie e il relativo contenzioso”, per la Direzione V
- prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini illegali⁸³;

⁷⁹ Art. 2, comma 2, del DPCM n. 67 del 2013.

⁸⁰ Art. 3 del DPCM n. 67 del 2013.

⁸¹ Art. 4, comma 1, lettere a) e d), del DPCM n. 67 del 2013.

⁸² Art. 5, comma 4, lettere a), e) ed f), del DPCM n. 67 del 2013.

⁸³ Art. 5, comma 5, lettera b), del DPCM n. 67 del 2013.

-“concorrenza e aiuti di Stato, analisi di conformità dei provvedimenti di competenza con la normativa UE”, per la Direzione VI - operazioni finanziarie analisi di conformità con la normativa UE⁸⁴;

-“regolamentazione dei settori in cui operano le società partecipate in relazione all'impatto su queste ultime”, per la Direzione VII - finanza e privatizzazioni⁸⁵;

-“individuazione e analisi di strumenti normativi aventi ad oggetto procedure di gestione, valorizzazione e cessione dell'attivo patrimoniale pubblico”, per la Direzione VIII - valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico⁸⁶.

Il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato “provvede alla valutazione della fattibilità e della rilevanza economico-finanziaria dei provvedimenti e delle iniziative di innovazione normativa, anche di rilevanza comunitaria, nonché alla relativa verifica della quantificazione degli oneri e della loro coerenza con gli obiettivi programmatici in materia di finanza pubblica” ed è in particolare competente in materia di “copertura finanziaria della legislazione di spesa e di minore entrata”, di “evoluzione normativa dei bilanci pubblici” e di “indirizzo e coordinamento normativo in materia di contabilità delle amministrazioni pubbliche”⁸⁷.

Fra le competenze normative degli Ispettorati in cui tale dipartimento è articolato, si segnalano in particolare:

-“attività normativa (...) in materia di ordinamenti amministrativo-contabili delle pubbliche amministrazioni”, per l'Ispettorato generale di finanza⁸⁸;

-“elaborazione e coordinamento degli schemi di legge di stabilità, dei provvedimenti ad essa collegati e degli altri provvedimenti legislativi di finanza pubblica” e “coordinamento, nell'ambito dell'attività prelegislativa, in ordine al riscontro ed alla valutazione della congruità e degli effetti delle coperture finanziarie, alla verifica delle relazioni tecniche, alla valutazione della clausola di salvaguardia”, per l'Ispettorato generale del bilancio⁸⁹;

-“attività normativa, di consulenza e di coordinamento in materia di interventi pubblici nei diversi settori dell'economia”, “valutazione degli effetti in ambito nazionale delle norme e delle politiche comunitarie ed extracomunitarie nelle materie di competenza”, “valutazione della fattibilità ed impatto economico-finanziario dei provvedimenti e della normativa di attuazione delle materie di competenza” e “attività di raccordo con le altre strutture di livello dirigenziale generale ai fini dello svolgimento dell'attività prelegislativa di competenza del Dipartimento”, per l'Ispettorato generale per gli affari economici⁹⁰;

-“attività di supporto alla verifica della legittimità costituzionale delle leggi regionali” e “attività normativa, interpretativa e di coordinamento in

⁸⁴ Art. 5, comma 6, lettera c), del DPCM n. 67 del 2013.

⁸⁵ Art. 5, comma 7, lettera d), del DPCM n. 67 del 2013.

⁸⁶ Art. 5, comma 8, lettera b), del DPCM n. 67 del 2013.

⁸⁷ Art. 7, comma 1, alinea e lettere a), c) e g), del DPCM n. 67 del 2013..

⁸⁸ Art. 8, comma 1, lettera i), del DPCM n. 67 del 2013.

⁸⁹ Art. 8, comma 2, lettere c) e d), del DPCM n. 67 del 2013.

⁹⁰ Art. 8, comma 4, lettere a), c), d) ed f), del DPCM n. 67 del 2013.

materia di rapporti finanziari con gli enti territoriali”, per l’Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni⁹¹;

-“partecipazione al processo di definizione della normativa e delle politiche in sede comunitaria e coordinamento del processo di recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento interno, per quanto di competenza del Dipartimento”, per l’Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea⁹²;

-“attività normativa, di consulenza e di coordinamento in materia di protezione sociale”, per l’Ispettorato generale per la spesa sociale⁹³;

-“coordinamento normativo in materia di sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche”, per l’Ispettorato generale per la contabilità e la finanza pubblica⁹⁴.

Il Dipartimento delle finanze svolge, fra l’altro, le seguenti funzioni: “analisi, elaborazione e valutazione delle politiche e delle norme in materia di legislazione tributaria, in ambito nazionale e comunitario, in relazione alle quali svolge attività di monitoraggio, analisi e studio finalizzata all'elaborazione normativa; valutazione dell'impatto amministrativo della normativa, anche quanto all'incidenza sulle convenzioni con le Agenzie”, “valutazione e predisposizione di elementi amministrativi e tecnici sui progetti di legge, sugli emendamenti parlamentari e sugli atti di sindacato ispettivo, anche acquisendo informazioni dalle agenzie fiscali e dagli altri enti della fiscalità” e “analisi, elaborazione e monitoraggio delle norme in materia di contenzioso tributario; (...) valutazione e predisposizione di elementi amministrativi e tecnici sui progetti di legge, sugli emendamenti parlamentari”⁹⁵.

Fra le competenze normative delle Direzioni in cui tale dipartimento è articolato, si segnalano in particolare le seguenti:

-“concorre alla elaborazione delle proposte di politica fiscale” e “predispone schemi di relazioni tecniche sui disegni di legge e sugli emendamenti in materia tributaria”, per la Direzione studi e ricerche economico-fiscali⁹⁶;

-“effettua, anche attraverso la collaborazione degli uffici delle agenzie e degli altri enti della fiscalità, analisi e studi in materia tributaria per la elaborazione della normativa in ambito nazionale, comunitario ed internazionale”, “predispone schemi di atti normativi, di relazioni illustrative, di relazioni tecnico-normative sui disegni di legge e sugli emendamenti e di analisi di impatto della regolazione, anche quanto all'incidenza sulle convenzioni con le agenzie”, “predispone provvedimenti e atti per l'attuazione delle norme e per la loro interpretazione”, e “collabora all'elaborazione dei testi normativi comunitari e internazionali”, per la Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale⁹⁷;

⁹¹ Art. 8, comma 5, lettere g), ed h), del DPCM n. 67 del 2013.

⁹² Art. 8, comma 6, lettera c), del DPCM n. 67 del 2013.

⁹³ Art. 8, comma 7, lettera b), del DPCM n. 67 del 2013.

⁹⁴ Art. 8, comma 9, alinea, del DPCM n. 67 del 2013.

⁹⁵ Art. 12, comma 1, lettere c), d) ed o), del DPCM n. 67 del 2013.

⁹⁶ Art. 13, comma 1, lettere e), e g), del DPCM n. 67 del 2013.

⁹⁷ Art. 13, comma 2, lettere a), b, c), d) ed e), del DPCM n. 67 del 2013.

-“partecipa(...) alla formazione degli atti e delle normative in sede bilaterale, comunitaria e internazionale” e “alla elaborazione dei testi relativi, inclusi i provvedimenti di ratifica, di esecuzione e di attuazione della legislazione comunitaria”, per la Direzione relazioni internazionali⁹⁸.

Nel regolamento degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al citato d.P.R. 227 del 2003, inoltre, come abbiamo già visto per il Ministero dello sviluppo economico, vi è una specifica parte dedicata alla descrizione delle competenze dell'Ufficio legislativo. Tali competenze sono però richiamate anche all'interno della generale competenza degli Uffici di diretta collaborazione (cfr. art. 2, comma 1), nella parte in cui si afferma, fra l'altro, che tali uffici “esercitano le competenze di supporto del Ministro e di raccordo tra questo e l'amministrazione” e “prestano collaborazione al Ministro (...), in particolare, riguardo all'analisi di impatto normativo, all'analisi dei costi e dei benefici”.

L'Ufficio legislativo, che nel Ministero dell'economia e delle finanze assume la denominazione di Ufficio del coordinamento legislativo (cfr. art. 3, comma 3), è articolato in due sezioni, denominate «Ufficio legislativo-Economia» ed «Ufficio legislativo-Finanze», e cura “l'attività di definizione delle iniziative legislative e regolamentari nelle materie di competenza del Ministero, con la collaborazione, anche ai fini dello studio e della progettazione normativa, dei competenti uffici dirigenziali generali e garantendo la valutazione dei costi e la regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità delle norme introdotte e l'analisi dell'impatto e della fattibilità della regolamentazione, lo snellimento e la semplificazione normativa”.

Anche in questo caso è espressamente attribuito a tale ufficio, inoltre, il compito di curare, in particolare, “il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento, i conseguenti rapporti con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le altre amministrazioni interessate, anche per quanto riguarda l'attuazione normativa di atti dell'Unione europea”.

Per entrambi i Ministeri resta quindi confermato che, se pure i rapporti esterni in materia normativa che impegnano in qualche modo la volontà del Ministro sono attribuiti espressamente agli Uffici legislativi, la collaborazione delle Direzioni generali e la loro attività di proposta e valutazione anche in tale materia sono largamente richiamate sia nei regolamenti di organizzazione delle direzioni stesse che nei regolamenti di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione.

Resta fermo, infine, considerato anche il richiamo incidentale generale che se ne fa nelle norme riferite agli Uffici legislativi, che la mancata previsione di tale specifica funzione di collaborazione alla predisposizione dell'attività normativa per una o più Direzioni nei relativi regolamenti di organizzazione dei due citati Ministeri, in un contesto in cui comunque tali compiti e attribuzioni sono elencati in termini non esaustivi⁹⁹, non significa che tale funzione non debba essere svolta nelle proprie materie anche dagli uffici e dalle strutture amministrative per le quali non è espressamente elencata fra i compiti attribuiti.

⁹⁸ Art. 13, comma 5, alinea e lettera c), del DPCM n. 67 del 2013.

⁹⁹ Ad esempio, all'articolo 2, comma 3 del regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico (DPCM n. 158 del 2013) si afferma espressamente che “Le Direzioni generali svolgono le funzioni previste dal presente regolamento nonché ogni altra funzione ad esse connessa che sia attribuita al Ministero dalla vigente normativa anche con riferimento all'attuazione di norme europee nel settore di rispettiva competenza”.

2.4 Le disposizioni in materia di relazioni di accompagnamento delle iniziative normative: relazione tecnico finanziaria, relazione AIR e relazione ATN.

Indicazioni ulteriori e più operative sui rispettivi ruoli e compiti degli organi di indirizzo politico e dei vertici dirigenziali dell'amministrazione statale relativamente all'attività di proposta normativa possiamo trovarle nelle disposizioni che prevedono e disciplinano le relazioni che accompagnano le corrispondenti iniziative legislative e regolamentari.

In realtà neppure in questa sede è specificato espressamente chi sia chiamato a curare l'uno o l'altro degli adempimenti in questione, ma la minuziosa descrizione del contenuto di dettaglio delle diverse relazioni con il loro evidente carattere tecnico-giuridico ed economico-finanziario, rende evidente che se pure la responsabilità politica anche per tali relazioni resta attribuita agli organi politici che formulano la relativa proposta normativa di cui le relazioni costituiscono il necessario corredo, la materiale redazione delle relazioni stesse non può che essere affidata agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri (ed in particolare all'Ufficio legislativo), con l'apporto fondamentale delle Direzioni generali competenti per materia e degli enti ed organismi tecnici che operano nei relativi settori.

La relazione tecnico finanziaria, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, è attualmente espressamente prevista dall'articolo 17¹⁰⁰ della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modifiche ed integrazioni).

¹⁰⁰ Il testo vigente dell'articolo 17 della legge 196 del 2009, per la parte che qui rileva, è il seguente:

Art. 17. (Copertura finanziaria delle leggi)

1. In attuazione dell'articolo 81 della Costituzione (...) ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma. (...)

(...)

2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. (...). A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

3. (...), i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di cui all'articolo 10 ed eventuali successivi aggiornamenti.

Tale disposizione specifica che la relazione tecnica è “predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze”, e mentre il riferimento alle amministrazioni competenti non distingue nettamente fra il loro vertice politico e le loro strutture amministrative, il riferimento al Ministero (e non al Ministro) dell'economia e delle finanze, rende più evidente che la verifica di correttezza e congruità delle relazioni stesse spetta agli uffici amministrativi del Ministero, tanto che si conclude con il “visto” da parte del Ragioniere generale dello Stato.

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la relativa relazione sono disciplinate in termini generali dall'articolo 14¹⁰¹ della legge 28 novembre 2005, n. 246.

4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3.

6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3.

6-bis. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria).

7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni.

8. La relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 e il prospetto riepilogativo di cui al comma 3 sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

(...)
¹⁰¹ Il testo vigente dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, per la parte che qui rileva, è il seguente:

“Art. 14 (Semplificazione della legislazione)

1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.

La disciplina di dettaglio dell'AIR è contenuta nei regolamenti e nelle direttive succedutesi in materia¹⁰².

L'AIR consiste essenzialmente nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante

2. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.

3. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8.

(...)

5. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di consultazione;

b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;

c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;

d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10.

5-bis. La relazione AIR di cui al comma 5, lettera a), dà conto, tra l'altro, in apposite sezioni, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

5-ter. La relazione AIR di cui al comma 5, lettera a), dà altresì conto, in apposita sezione, del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria ai sensi dei commi 24-bis, 24-ter e 24-quater.

6. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.

7. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri i risultati dell'AIR.

8. Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR. Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR.

9. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

10. Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR.

11. E' abrogato l'articolo 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50.

(...)

24-quater. L'amministrazione dà conto delle circostanze eccezionali, valutate nell'analisi d'impatto della regolamentazione, in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni utilizzano comunque i metodi di analisi definiti dalle direttive di cui al comma 6 del presente articolo."

¹⁰² La metodologia di analisi e valutazione dell'impatto della regolazione (AIR e VIR) è in uso, almeno teoricamente, ormai da molti anni. Le relative regole di dettaglio, nella loro riformulazione più recente, sono contenute Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169, "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione" e nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018, "Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.83 del 10-4-2018.

comparazione di opzioni alternative. Come precisato dal citato articolo 14, comma 2, l'AIR appare uno strumento estremamente utile con cui gli Uffici dell'amministrazione competente offrono "supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo". Questo, naturalmente, quando l'analisi e le valutazioni e consultazioni previste in tale sede siano effettivamente effettuate anteriormente alle scelte preliminari di indirizzo politico e non quando, come purtroppo avviene non raramente, la relazione sia richiesta agli uffici amministrativi a decisioni sostanzialmente già assunte a prescindere da tali analisi e, conseguentemente, la relazione stessa sia compilata in modo frettoloso e burocratico, come mero adempimento formalistico, quasi come un modulo che giunti a quel punto deve necessariamente dimostrare e confermare che tali scelte siano le più adeguate.

Sono comunque le amministrazioni competenti a presentare l'iniziativa normativa che, ai sensi dell'articolo 14, comma 7, curano l'AIR e ne presentano i risultati al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La norma in questione prevede inoltre, al comma 9, che ciascuna amministrazione competente individui un ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR (l'Ufficio che ha provveduto ai relativi adempimenti e talora il nominativo del funzionario che li ha curati prioritariamente, sono indicati normalmente nella parte preliminare della relazione stessa), nonché la possibilità di utilizzare per tali analisi anche esperti o società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie, quando non sia possibile o sufficiente impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici.

L'Analisi tecnico normativa (ATN), in parte implicita e sovrapponibile alla stessa AIR, sono invece previste da Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, la più recente delle quali adottata il 10 settembre 2018¹⁰³.

Tale analisi, con la conseguente relazione che ne illustra i risultati, è finalizzata a valutare l'incidenza della proposta normativa sull'ordinamento giuridico vigente, nonché la sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria, agli obblighi internazionali, al riparto di competenze con le regioni e le autonomie locali. Con la stessa si provvede inoltre ad una verifica di compatibilità con gli indirizzi giurisprudenziali più recenti e di non contraddizione con eventuali precedenti interventi di delegificazione nella materia che si va a normare.

Ancora, essa verifica la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi, nonché delle modalità di modificazione o abrogazione di precedenti disposizioni e, in termini più generali, supporta la qualità della regolazione.

Il punto 6 della direttiva prevede espressamente che la relazione ATN sia "accompagnata dall'indicazione del referente dell'amministrazione proponente cui è possibile segnalare l'opportunità di eventuali correzioni e/o integrazioni della relazione ATN prima della discussione del provvedimento".

Il punto 7 precisa inoltre che "l'ATN è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali. Essa è trasmessa al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) dalle amministrazioni proponenti,

¹⁰³ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 18 settembre 2008), intitolata: Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)

insieme con la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria di cui all'art. 1 1-ter della legge n. 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni, e la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) di cui all'art. 14, commi 3 e 7 della legge n. 246/2005, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri”.

Al punto 8 della direttiva è precisato che “per i regolamenti di cui all'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le relazioni sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dalle amministrazioni competenti all'atto della comunicazione”.

Ai punti 12, 13 e 14, si prevede che “l'amministrazione proponente può predisporre una o più parti della relazione ATN con la collaborazione degli uffici legislativi delle amministrazioni competenti nelle materie che devono essere oggetto di approfondimento in base agli indicatori contenuti nella griglia metodologica”, che “le amministrazioni possono richiedere il supporto tecnico del DAGL nella redazione dell'ATN in tutte le relative fasi” e che, “se il DAGL ritiene carente o insufficiente l'ATN, restituisce lo schema all'amministrazione proponente con le osservazioni e indicazioni operative cui attenersi nella redazione, integrazione o rettifica”.

3. Alcuni dati ed elementi di prassi ed esperienza

Le fonti di questo paragrafo sono costituite innanzitutto da notizie di stampa e da informazioni tratte dai siti internet istituzionali di Camera e Senato, nonché della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, ma anche da esperienza diretta e scambi di esperienze interne, considerato che uno dei due autori¹⁰⁴ ha avuto occasione di svolgere incarichi di rilievo in entrambi i poli della distinzione di funzione che stiamo esaminando e cioè sia negli Uffici di diretta collaborazione di alcuni Ministri, sia nelle Direzioni Generali e, in tale veste, di partecipare a riunioni di coordinamento interministeriale e scambiare notizie, esperienze e valutazioni, nel corso del suo percorso di carriera, con numerosi colleghi anche di altri Ministeri.

Cominciamo con il dire che, al di là dei dati di organizzazione formale che abbiamo esaminato nei paragrafi precedenti, l'organizzazione sostanziale e gli “stili operativi”, sia degli uffici di diretta collaborazione dei diversi Ministri che dei diversi uffici dirigenziali generali, non sono uniformi fra i diversi Ministeri e fra i diversi uffici di uno stesso Ministero. Il dato esperienziale, cioè, come vedremo in parte anche per le prassi attuative documentate, si presenta meno lineare e più variegato rispetto all'assetto normativo coerentemente interpretato.

Concentreremo la nostra sommaria analisi su due diverse prassi parzialmente collegate: l'una riguarda il livello ed il modo dello *spoil system* praticato e l'altra

¹⁰⁴ Gianfrancesco Vecchio, quanto alle esperienze presso uffici di diretta collaborazione, è stato funzionario dell'Ufficio legislativo con il Ministro Adolfo Battaglia e poi vice Capo di Gabinetto con i Ministri Alberto Clò, Pierluigi Bersani ed Enrico Letta, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (dopo divenuto Ministero delle attività produttive e, attualmente, Ministero dello sviluppo economico); quanto invece alle esperienze nel settore amministrativo e della gestione, sempre presso il medesimo Ministero è stato funzionario della Direzione generale del commercio, dirigente di una delle divisioni della Direzione generale dell'energia e poi Direttore generale degli affari generali e del personale, Direttore generale della concorrenza e del mercato e Direttore generale ad interim della vigilanza e normativa tecnica (Direzioni queste ultime poi fuse in sede di riorganizzazione ed affidate alla sua stessa titolarità fino alla data del pensionamento, a fine 2016).

riguarda la concreta distribuzione dei compiti di predisposizione e valutazione tecnica relativamente alle iniziative legislative.

3.1 Lo spoil system in concreto in questa legislatura

Naturalmente chi scrive non dispone di dati ed elementi esaustivi e completi sulla pratica della sostituzione di vertici amministrativi anteriormente alla loro naturale scadenza nell'attuale legislatura e da parte dell'attuale Governo. E, peraltro, alla data in cui scriviamo, non è ancora neppure scaduto il termine ultimo per provvedere a tali sostituzioni.

Tuttavia, da alcune notizie di stampa e dalla stessa lettura dei comunicati del Consiglio dei Ministri in cui si dà conto delle nomine e sostituzioni soggette a deliberazione di tale organo collegiale¹⁰⁵, nonché dall'elenco dei conseguenti atti di nomina firmati dal Presidente della Repubblica in tale periodo, sembrerebbe che la possibilità di sostituzione dei vertici amministrativi nominati dal precedente Governo non sia stata utilizzata al massimo delle sue potenzialità in tutti i casi astrattamente possibili e, soprattutto, che non sia stata utilizzata per un radicale rinnovamento dei massimi collaboratori dei Ministri neppure nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione¹⁰⁶.

L'impressione che se ne ricava è che, come peraltro è avvenuto anche per precedenti Governi, lo *spoil system* sia stato utilizzato solo in pochi casi per modificare scelte ritenute errate effettuate dal precedente Governo ed individuare nuovi collaboratori e vertici amministrativi ritenuti più adatti e meritevoli di fiducia, mentre sia stato solo occasionalmente utilizzato e più in generale "minacciato", per intimidire in generale i vertici amministrativi e anche per rinominare, talora in posizioni diverse, persone che già hanno collaborato con Governi precedenti, di diverso colore politico. Più che uno strumento di miglioramento del rapporto fiduciario e della qualità delle nomine, sembrerebbe che la prassi sia stata quella di un utilizzo soprattutto come mezzo indiretto di condizionamento e fidelizzazione dei dirigenti già presenti nelle diverse amministrazioni.

Ad esempio, nonostante le polemiche intercorse relativamente al presunto ruolo degli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze nel rallentamento dell'iniziativa

¹⁰⁵ Le nomine deliberate dal Consiglio dei Ministri si riferiscono ai soli incarichi di Capo Dipartimento e Segretario generale, essendo le nomine presso gli uffici di diretta collaborazione di competenza diretta dei Ministri. In questa sede, inoltre, non sono presi in considerazione gli analoghi incarichi conferiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso il Ministero dell'interno, e del Ministero degli affari esteri, in quanto rispondenti a discipline particolari anche ai fini del conferimento e rinnovo degli incarichi.

¹⁰⁶ Cfr. S. SFRECOLA, *Governo Conte, sorpresa. I capi gabinetto reclutati fra quelli del governo del PD*, pubblicato il 14 giugno 2018 in www.blitzquotidiano.it, <https://www.blitzquotidiano.it/opinioni/salvatore-sfrecola-opinioni/governo-conte-sorpresa-2889935/>, secondo cui "Il governo Conte, Di Maio, Salvini, a quel che si sente dire, sta mantenendo in sella in molti settori, magari spostati solo di ministero, personaggi che hanno collaborato in posizioni di responsabilità con il precedente governo ...". In effetti, personaggi certamente non "nuovi" a queste attività, sono, ad esempio, i Capi di Gabinetto del Ministero dello sviluppo economico, già nel medesimo ruolo all'epoca del Ministro Federica Guidi, del Ministero dell'economia e delle finanze, nel medesimo incarico senza interruzioni dal 2014, del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, che ha svolto numerosi analoghi incarichi in precedenza.

Governativa, il 24 luglio¹⁰⁷ sono stati infatti confermati nel loro incarico il Ragioniere generale dello Stato e il Direttore generale delle finanze, mentre si è provveduto ad una mera sostituzione interna per il Direttore generale del tesoro (peraltro il sostituito sembra si sia dimesso per sua scelta per assumere un diverso incarico).

Nuovi, ma entrambi provenienti dalla magistratura, sono il Capo Dipartimento per gli affari di giustizia ed il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria presso il Ministero della Giustizia¹⁰⁸, mentre è stato confermato il Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità presso il medesimo Ministero della giustizia¹⁰⁹.

Nuovi sono anche i nominativi su cui è stato avviato l'iter di nomina quali direttori dell'Agenzia del demanio, dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli¹¹⁰.

Nuovi sono, infine, i nominativi individuati quali Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione e Capo del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, entrambi del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché quale segretario generale del Ministero per i beni e le attività culturali e quale segretario generale del Ministero dello sviluppo economico¹¹¹.

3.2 L'effettiva ripartizione dei compiti tecnico giuridici e amministrativi relativi all'attività normativa

A titolo esemplificativo (ma l'analisi potrebbe naturalmente essere approfondita con riferimento agli atti del precedente Governo) partiamo dall'analisi delle relazioni che accompagnano alcuni degli atti del Governo sottoposti a parere parlamentare nel corso di questa legislatura da parte del nuovo Governo, limitatamente naturalmente a quelli a contenuto normativo (si rammenta che all'inizio della legislatura era ancora in carica per l'ordinaria amministrazione il precedente Governo, cui vanno quindi riferiti tutti gli atti presentati dall'inizio della legislatura fino al 4 giugno circa).

Per ciascuno dei seguenti atti del Governo sottoposti a parere¹¹², sono quindi indicati gli eventuali elementi che consentono di individuare il contributo di elaborazione dato, rispettivamente, dagli uffici amministrativi o dagli uffici di diretta collaborazione dei Ministri:

¹⁰⁷ Cfr. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 11 del 24 luglio 2018, reperibile sul sito www.Governo.it, nonché notizia dei DPR 2 agosto 2018 di nomina, pubblicata sul sito internet della Presidenza della Repubblica, www.quirinale.it.

¹⁰⁸ Cfr. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 7 del 27 giugno 2018, reperibile sul sito www.Governo.it, nonché notizia dei DPR 9 luglio 2018 di nomina, pubblicata sul sito internet della Presidenza della Repubblica, www.quirinale.it.

¹⁰⁹ Notizia dei DPR 6 agosto 2018 di conferma è pubblicata sul sito internet della Presidenza della Repubblica, www.quirinale.it.

¹¹⁰ Cfr. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 14 dell'8 agosto 2018, reperibile sul sito www.Governo.it.

¹¹¹ La notizia dei DPR di nomina, tutti datati 6 o 9 agosto 2018, è pubblicata sul sito internet della Presidenza della Repubblica, www.quirinale.it, mentre non è stato possibile rinvenire per tutti la stessa notizia nei comunicati stampa del Consiglio dei Ministri.

¹¹² Cfr. quanto pubblicato sui siti istituzionali della Camera e del Senato alle pagine e .

-AG N. 36 - Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97 - Corpo nazionale vigili del fuoco

Il testo dell'articolato, la relazione illustrativa e la relazione tecnica sono "bollinati", cioè timbrati in ogni pagina con un piccolo bollo tondo del Ministero dell'economia e delle finanze. In calce alla relazione tecnica è riportata con un timbro la seguente frase: "La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito" seguita da due alternative, positivo/negativo, ciascuna con una casella da contrassegnare (ovviamente la casella contrassegnata è quella che evidenzia l'esito positivo, giungendo tale operazione formale a conclusione dell'interlocuzione fra Ragioneria generale dello Stato e amministrazione competente che ha consentito di rendere tale relazione accettabile) e, subito dopo, la firma del Ragioniere generale dello Stato. Non vi sono indicazioni sull'ufficio che materialmente l'ha predisposta.

Sia la relazione AIR che la relazione ATN sono su carta intestata del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della protezione civile – Ufficio Affari legislativi e parlamentari (non si tratta di un ufficio di diretta collaborazione del Ministro, ma di un ufficio di Staff del capo dipartimento). Ciò fa ritenere che sia stato tale ufficio a curare la redazione materiale di tali reazioni, che nel loro testo definitivo tiene naturalmente conto dell'interlocuzione intervenuta al riguardo anche con il DAGL, ma nella parte iniziale, come referenti, sono indicati (erroneamente, rispetto alle direttive in materia) i Ministri delle tre amministrazioni concertanti la relativa proposta.

-N. 35 - Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia

La relazione AIR manca. Per la bollinatura e per la relazione tecnica valgono le stesse considerazioni del testo precedente. La relazione ATN in questo caso, pur non essendo su carta intestata di nessun ufficio e di nessuno dei Ministeri concertanti, reca in modo puntuale l'indicazione dei referenti per ciascun delle forze di polizia interessate: Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Polizia penitenziaria, non solo con l'indicazione dell'ufficio amministrativo competente (normalmente l'Ufficio affari giuridici e legislativi del relativo dipartimento o corpo di polizia, che è un ufficio amministrativo di staff da non confondere con l'Ufficio legislativo che è parte degli uffici di diretta collaborazione), ma anche dei funzionari che in concreto fanno da referenti, con i relativi recapiti telefonici ed e-mail. Solo relativamente al Ministero della Giustizia ed alla polizia penitenziaria, oltre al nominativo di un dirigente del Dipartimento Affari penitenziari, fra i referenti è indicato anche un magistrato addetto all'Ufficio legislativo

-N. 34 - Modifiche al DPR n. 178/2010 in materia di registro pubblico delle opposizioni, con riguardo all'impiego della posta cartacea

Valgono sempre le medesime considerazioni per bollinatura e relazione tecnica. Nessun elemento di attribuzione né indicazioni di referenti vi sono invece per la relazione ATN. Si rileva l'indicazione dell'Ufficio legislativo come referente per la relazione AIR, mentre, per la relazione al Consiglio di Stato, il parere di tale organo, allegato alla richiesta di parere parlamentare, indica espressamente che la relazione con cui è stato richiesto il parere all'organo consultivo è stata predisposta (e quindi sottoscritta) dalla Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di

radiodiffusione e postali del Ministero dello sviluppo economico, e poi trasmessa con nota dell'Ufficio legislativo dello stesso Ministero.

-N. 33 - Schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante Codice del Terzo settore

Nella relazione AIR sono nominativamente indicati come referenti due funzionari amministrativi dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nella relazione ATN è indicato come referente uno dei due medesimi funzionari. Negli allegati pareri del Consiglio di Stato non vi sono elementi utili ad individuare l'ufficio amministrativo che ha predisposto gli atti, ove diverso dagli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

-N. 31 Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/1629 che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite a navigazione interna, che modifica la direttiva 2009/100/CE e che abroga la direttiva 2006/87/CE

Sia nella relazione AIR che in quella ATN è indicato come referente l'Ufficio legislativo (il che non significa però che le Direzioni competenti in materia non abbiano fornito elementi).

Quanto invece ai disegni di legge del nuovo Governo¹¹³, si segnalano i seguenti elementi di interesse:

-per l'AS n. 648, comunicato alla Presidenza il 12 luglio 2018, recante "Conversione in legge del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità"¹¹⁴, il formato e gli elementi di validazione della relazione tecnica sono i medesimi già evidenziati (tale considerazione vale anche per i disegni di legge successivamente elencati, e non verrà quindi più ripetuta), mentre per la relazione ATN, nel testo pubblicato, mancano gli elementi di identificazione dei referenti o dell'Ufficio che ne ha coordinato la redazione.

-per l'AS n. 717, comunicato alla Presidenza il 25 luglio 2018, recante "Conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, proroga di termini previsti da disposizioni legislative"¹¹⁵, mancano le relazioni AIR e ATN.

-per l'AS n. 624, comunicato alla Presidenza il 10 luglio 2018, recante "Conversione in legge del decreto-legge 10 luglio 2018, n. 84, recante disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici"¹¹⁶, mancano le relazioni AIR e ATN.

¹¹³ Anche in questo caso, sulla base dei testi pubblicati sui siti internet istituzionali di Camera e Senato.

¹¹⁴ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069326.pdf>

¹¹⁵ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069801.pdf>

¹¹⁶ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/338793.pdf>

-per l'AS n. 542, comunicato alla Presidenza il 28 giugno 2018, recante "Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2018, n. 79, recante proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante" 117, mancano le relazioni AIR e ATN.

-per l'AC n. 764, comunicato alla Presidenza il 22 giugno 2018, recante "Conversione in legge del decreto-legge 22 giugno 2018, n. 73, recante misure urgenti e indifferibili per assicurare il regolare e ordinato svolgimento dei procedimenti e dei processi penali nel periodo necessario a consentire interventi di edilizia giudiziaria per il Tribunale di Bari e la Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale"118, nel testo pubblicato, per la relazione tecnica mancano le indicazioni relative al visto della Ragioneria generale dello Stato e per la relazione ATN mancano gli elementi di identificazione dei referenti o dell'Ufficio che ne ha coordinato la redazione.

Come può in parte ricavarsi anche dalle differenze rilevate già nella parzialissima analisi delle predette relazioni relative alle iniziative del nuovo Governo, la prassi relativamente alla collaborazione fra strutture amministrative e organi di indirizzo politico nell'attività normativa è naturalmente molto più varia e articolata di quanto potrebbe desumersi dal tentativo di interpretazione della disciplina normativa in materia formulato nei precedenti paragrafi.

Le differenze direttamente constatate in casi e momenti specifici (anche se di seguito riferite solo genericamente al presente indicativo e senza specificazioni di data e ministero, per evidenti ragioni di riservatezza e di assenza di documentazione) non sono solo fra ministero e ministero, per quanto riguarda gli atteggiamenti degli organi politici e i relativi uffici di diretta collaborazione, e fra Direzione generale e Direzione generale anche di uno stesso Ministero, per quanto riguarda la collaborazione tecnica all'elaborazione normativa. Vi sono invece differenze anche nel tempo, nelle diverse legislature, nei diversi mandati di governo, e anche semplicemente al cambiare delle persone titolari dei diversi incarichi interessati, Ministri, Vice ministri, Sottosegretari di Stato, Capi di Gabinetto e Capi Uffici legislativi, da un lato, e direttori generali, dall'altro.

Vi sono Ministri (o Sottosegretati delegati) che non hanno quasi nessun rapporto con i direttori generali o che delegano interamente tali rapporti ai propri uffici di diretta collaborazione. Gabinetti che costituiscono vere e proprie strutture parallele cui affidare anche il supporto tecnico ed amministrativo alle proprie attività, manifestando distacco, diffidenza e sfiducia verso le strutture amministrative del proprio Ministero. Gabinetti che lasciano le direzioni sole a predisporre i testi normativi senza indicazioni e senza "copertura" politica, salvo poi lamentarsi del risultato.

Anche relativamente ad un aspetto che solo indirettamente è collegato alla qualità della produzione normativa, vi sono Ministri che esercitano in tutti i casi in cui è possibile, per *spoil system* o per naturale scadenza, il loro potere di sostituzione dei dirigenti generali nominati dai governi precedenti con persone di loro fiducia, talvolta privilegiando il criterio fiduciario o di vera e propria fedeltà personale su quello di attitudine e competenza, anche nei casi in cui ciò costituisca una forzatura delle norme vigenti. Ministri che amplificano tali occasioni di sostituzione con riorganizzazioni

¹¹⁷ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/338553.pdf>

¹¹⁸ <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.764.18PDL0016580.pdf>

largamente strumentali. Ministri che si limitano a minacciare direttamente sostituzioni o riorganizzazioni (o anche solo a far filtrare in proposito voci ed indiscrezioni), con lo scopo o comunque l'effetto di condizionare l'operato dei dirigenti interessati e fare pressioni sugli stessi, senza neppure l'assunzione di responsabilità e lo sforzo di adottare atti che comunque richiedono un minimo di motivazioni e di rispetto di procedure e senza voler rischiare contestazioni sindacali o in sede di controllo o giudiziaria¹¹⁹.

Ovviamente vi sono anche Ministri che esercitano con moderazione e correttezza il loro potere di sostituzione o di nuove nomine, solo dopo averne verificato senza preconcetti l'eventuale effettiva necessità per il buon andamento dell'amministrazione, che cercano il rapporto ed il confronto con le strutture amministrative, le rispettano, ritengono un valore aggiunto il loro apporto anche critico, sollecitano le proposte e le osservazioni dei dirigenti, si fanno accompagnare e supportare dai dirigenti competenti anche nelle fasi iniziali di elaborazione normativa, nel confronto con le parti sociali e le parti comunque interessate, e poi durante tutto l'iter delle norme, anche negli incontri con i loro interlocutori politici di maggioranza ed opposizione.

Vi sono Uffici legislativi che collaborano intensamente con le Direzioni generali, valorizzano le loro proposte ed osservazioni curandone l'iter a livello parlamentare, che comunicano alle strutture amministrative su tutte le questioni rilevanti l'orientamento politico del Ministro o più in generale della maggioranza governativa, se e quando tale orientamento si sia già formato, che forniscono la loro consulenza giuridica sulle questioni più complesse, ed il loro supporto tecnico-giuridico e redazionale per la formulazione delle proposte normative e sulla predisposizione delle relazioni di accompagnamento previste. Uffici di diretta collaborazione che filtrano, selezionano e segnalano proposte parlamentari ed emendamenti di interesse delle diverse Direzioni generali e fanno lo stesso sulle proposte normative di altri ministeri inviate al loro concerto o diramate per le riunioni del cosiddetto "preconsiglio".

Ve ne sono invece di quelli che non tengono in alcun conto gli uffici amministrativi, lavorano in completo isolamento e, peggio, sollecitano le direzioni solo su questioni di scarso interesse politico o troppo laboriose o su cui serve solo scaricare le responsabilità, trasmettendo per il parere, ad esempio, in modo assolutamente indistinto ed all'ultimo minuto, le migliaia di emendamenti che vengono presentati su provvedimenti come le proposte della manovra finanziaria, per la maggior parte criptici ed incomprensibili ad una lettura non guidata. Peggio ancora è se tali uffici coinvolgono

¹¹⁹ Sui limiti della legittimità delle norme di *spoils system* rispetto alla Costituzione e, implicitamente, anche sul possibile uso scorretto delle norme di *spoils system* vigenti (ovvero su una corretta interpretazione delle stesse costituzionalmente orientata), si veda, fra le tante in materia, la sentenza della Corte costituzionale n. 34/2010, in cui, richiamando anche precedenti analoghe sentenze, si afferma che "le disposizioni legislative che ricollegano al rinnovo dell'organo politico l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi (...) sono compatibili con l'art. 97 Cost. qualora si riferiscano a soggetti che: a) siano titolari di 'organi di vertice' dell'amministrazione e b) debbano essere nominati *intuitu personae*, cioè sulla base di 'valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico (...)'" e che, invece, "meccanismi di c.d. spoils system, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti".

tardivamente le direzioni su proposte elaborate in altra sede, senza alcun coinvolgimento di tali strutture, pretendendo poi valutazioni tecniche positive a posteriori o addirittura la sottoscrizione di relazioni non condivise e non condivisibili.

Ma anche l'atteggiamento della dirigenza non è univoco ed uniforme.

Vi sono dirigenti che anche relativamente all'attività normativa forniscono con rapidità ed efficacia proposte e contributi tecnici approfonditi, tenendo conto degli obiettivi loro posti dal Ministro e cercando le soluzioni possibili alle criticità eventualmente presenti nelle proposte preliminari volte a conseguire tali obiettivi.

Ma vi sono anche dirigenti tutti presi dal tentativo di sfuggire alle proprie responsabilità, sempre tesi a dichiarare che la competenza è di qualcun altro. Che non vi sia una competenza prevalente in molti casi può essere anche vero, ma non sempre esclude competenze concorrenti o comunque la necessità di assistere con una valutazione tecnica nei limiti della propria competenza (fosse anche solo per rassicurare che la proposta non impatta su profili di sua competenza e che quindi si può esprimere una valutazione tutta politica) il loro Ministro che comunque in Consiglio dei Ministri (o in Parlamento) deve prendere posizione o esprimere il suo voto anche su iniziative non connesse al proprio ministero.

Per contro, e tali eccessi di iniziativa non sono certo meno gravi, vi sono dirigenti che esorbitano del proprio ruolo, che prendono posizioni pubbliche su questioni che implicano scelte politiche, senza essersi preoccupati di acquisire preventivamente indicazioni circa l'indirizzo politico del proprio ministro, senza averne acquisito l'autorizzazione e senza aver neppure informato i suoi uffici di diretta collaborazione, o addirittura prendendo pubblicamente posizione contro le proposte del proprio Ministro o in generale del Governo.

4. Considerazioni conclusive.

I diversi ruoli dell'indirizzo politico e della gestione nell'elaborazione normativa e la necessaria collaborazione fra tali distinti livelli di elaborazione e decisione sono tracciati dalla normativa vigente in maniera abbastanza efficace. Esistono inoltre nel nostro vigente ordinamento strumenti (non solo quelli di sostituzione e di nomina dei vertici amministrativi, ma anche gli strumenti di indirizzo e quelli di vigilanza, verifica e valutazione delle performance e dei risultati) che, se correttamente utilizzati, sono più che sufficienti per allineare tale collaborazione alle esigenze dell'indirizzo politico contingente, senza perdere l'apporto di competenza "neutrale" e comunque non in contrasto e neppure accondiscendente della dirigenza.

Le differenze (e le criticità) le determinano quindi gli attori e la trama secondo cui sono svolti in concreto tali ruoli astrattamente delineati dalle norme vigenti, in quanto per una attività normativa efficace e di qualità serve una stretta e costante collaborazione fra chi è chiamato a fare scelte politiche e chi è chiamato a fornire proposte e valutazioni tecniche.

In primo luogo le differenze le fanno i Ministri, in quanto responsabili politici degli atti dell'amministrazione al cui vertice sono preposti¹²⁰ e, quindi del suo buon andamento, con le loro scelte organizzative e di indirizzo politico e con il loro maggiore

¹²⁰ Cfr. art. 95, secondo comma, della Costituzione

o minore grado di rispetto e collaborazione con la struttura amministrativa cui è riferito il loro incarico ministeriale.

Le differenze le fanno anche gli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri. Ad esempio, gli uffici legislativi che dovrebbero individuare il miglior canale per le iniziative legislative, individuare le sedi in cui presentare emendamenti ricevibili e non a rischio di incompatibilità, difendere nella concertazione interministeriale (ed i Sottosegretari, poi, nella discussione parlamentare) la priorità delle proprie iniziative da sottovalutazioni e sommarie o pretestuose valutazioni di incompatibilità ed evitare invece di chiedere inutilmente pareri urgenti su emendamenti parlamentari sicuramente destinati ad essere dichiarati inammissibili.

Le differenze però le fanno anche o soprattutto i dirigenti che, senza star sempre a sottolineare solo le responsabilità altrui, devono fare la loro parte proattivamente e con lealtà (che è cosa diversa dalla fedeltà) anche in situazioni difficili; non devono limitarsi a lamentarsi delle carenze e contraddizioni rilevate o ad aspettare passivamente tempi migliori, in passiva e rancorosa coltivazione dei ricordi del bel tempo passato, né possono passare dall'estremo di adesione acritica ed opportunistica all'indirizzo politico corrente a quello opposto di contrasto attivo a tale indirizzo politico.

Per un dirigente gli ordini illegittimi e le invasioni di campo della politica vanno sempre rifiutati, ma, a prescindere dai suoi personali orientamenti politici e culturali, l'indirizzo politico del governo corrente, legittimato dalla fiducia del Parlamento a sua volta legittimato dal voto popolare, va invece sempre rispettato. Rispetto, naturalmente, non vuol dire non continuare a dare con rigore e lealtà il proprio contributo tecnico anche critico ed a fornire le proprie valutazioni anche quando i risultati delle analisi effettuate non sono quelli che si aspetterebbe chi ha certamente titolo a scegliere i propri obiettivi, ma non ha invece la facoltà di "scegliere" le situazioni di fatto ed i dati più facilmente ed apparentemente congeniali a tali obiettivi.

Le direzioni generali, in altre parole, non devono né restare inerti sull'attività normativa e sull'istruttoria della stessa (predisposizione di ipotesi, valutazione di impatto amministrativo, economico e finanziario, consultazioni con le parti sociali e rappresentative dei diversi soggetti interessati), né pretendere di controllare loro le scelte che competono comunque all'indirizzo politico.

Questo è il ruolo che il nostro ordinamento richiede per i tecnici e, in primo luogo, per i dirigenti della pubblica amministrazione (per i quali vige l'obbligo di imparzialità e, al tempo stesso, di osservanza dell'indirizzo politico del governo). Occorre cioè mantenere un minimo di distacco professionale e scientifico dalla parte o dalle parti cui pure i dirigenti possono aderire sul piano più personale e delle passioni politiche; non diventare essi stessi nella propria attività professionale attori della competizione politica o, peggio, partitica; ma al tempo stesso non sottrarsi al dovere morale ed all'onere di proporre al decisore politico, cui resta la piena responsabilità delle scelte, ipotesi normative, anche alternative, tecnicamente corrette e sostenibili e corredate di attenta valutazione dei loro potenziali effetti sul quadro normativo vigente e rispetto ai diversi soggetti direttamente o indirettamente interessati.