

La normazione governativa come funzione amministrativa Qualificazione teorica e conseguenze organizzative¹

Matteo Milanesi
Università Cattolica del Sacro Cuore

Riassunto

Il contributo analizza l'attività normativa del Governo impiegando le categorie del diritto amministrativo. Esaminati gli essenziali passaggi procedurali, lo studio si interroga sull'organizzazione degli Uffici coinvolti in tale *iter* e sul regime giuslavoristico del personale che *ivi* presta il proprio lavoro. Si sofferma, inoltre, sul concetto di «diretta collaborazione», approfondendo la *ratio* del binomio *line/staff*. Rilevata la pluralità di funzioni che caratterizza tanto gli Uffici legislativi dei Ministeri quanto il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio, nonché la diversa natura delle medesime, lo scritto sostiene la tesi secondo cui la normazione di Governo assume, nella propria eterogeneità, i caratteri di un'attribuzione amministrativa e non già di una mera competenza. Di conseguenza, formula alcune proposte di riforma in punto di riordino delle strutture coinvolte, evidenziando la necessità di slegare taluni servizi dal vincolo fiduciario, con il fine ultimo di assicurare ai medesimi una maggiore indipendenza dalla politica.

Parole chiave: governo, uffici legislativi, normazione, funzioni amministrative

Abstract. *Governmental Policy Making as an Administrative Function. Organizational Consequences of a Theoretical Qualification*

The paper analyses the policy making activity of the Italian Government by the focus of administrative law. After seeing the procedural passages of the *iter legis*, it aims to comprehend the fundamental lines of the organisation of legislative offices, including the labour regulation of the functionaries who are involved in them. It also investigates the differences between staff and line. Moving from the different activities that are made by these offices, the paper also aims to demonstrate that policy making is an administrative attribution and not only a mere competence. In consequence of that, it suggests some reform proposals concerning the organization chart of the executive.

Keywords: government, legislative offices, policy making, administrative functions

DOI: 10.32049/RTSA.2024.3.08

1. Premessa. Scopo del lavoro e metodologia

Il *paper* che segue si colloca in un filone d'indagine ormai collaudato: quello volto a studiare l'attività normativa del Governo, nelle sue molteplici sfaccettature.

In punto di metodologia, il contributo, pur consapevole del (forse) prevalente spessore costituzionale dei temi oggetto dell'indagine, intende espressamente far leva sulle categorie amministrativistiche del caso, rileggendo dunque l'istruttoria normativa dell'esecutivo con le lenti del diritto amministrativo. Applicato questo canone, l'articolo tratta quindi dell'attività normativa (tanto primaria, quanto secondaria) del Governo nei termini di una

¹ Lo scritto nasce nell'ambito della Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione pubblica – S.P.I.S.A. dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

funzione amministrativa.

Posto tale inquadramento, lo scritto si domanda quali siano le conseguenze pratiche dell'adozione di questo punto focale. In particolare, formula osservazioni sul regime degli Uffici amministrativi nell'ambito del procedimento normativo del Governo, nonché sulla gestione del personale che *ivi* presta il proprio lavoro, con uno sguardo alle prospettive di riforma.

2. Il superamento della tripartizione dei poteri? L'attività normativa delle Pubbliche amministrazioni e, in specie, del Governo

L'attività normativa delle Amministrazioni pubbliche non è più un'eresia. Superato il classico binomio, che vedeva contrapposto il «provvedere» amministrativo al «prevedere» legislativo (Mitrotti, 2020, p. 16), le funzioni della P.A. si presentano oggi come un *quid* composito, in cui la tradizionale tripartizione dei pubblici poteri risulta, se non cancellata, abbondantemente riscritta.

Così, nel sistema italiano delle fonti, hanno trovato largamente spazio regolamenti, statuti, e numerosi altri atti secondari che – talvolta dissimulando la loro reale natura normativa² – innovano l'ordinamento giuridico, ponendo regole generali ed astratte³. Si

² È il controverso caso degli atti secondari non aventi natura regolamentare. Per un approfondimento del tema si rinvia alla nota 6.

³ Il potere normativo secondario, rinviandosi con l'espressione soprattutto alla potestà regolamentare esercitata dall'esecutivo, si è storicamente imposto alla stregua di un fatto, sorreggendosi sull'assunto autogiustificativo secondo cui «uno Stato non è concepibile senza governo, e governo è per la sua essenza potestà di agire» (Cammeo, 1907, p. 127). Per i primi commentatori, i confini di questa potestà sarebbero da ritrovarsi nei limiti posti alla discrezionalità dell'Amministrazione, essendo nient'altro che la discrezionalità il fondamento del potere regolamentare (cfr. lo stesso Cammeo, 1907, p. 127 e ss., nonché Pizzorusso, 1993, p. 405 ss., che interpreta Cammeo in questi termini). Zanobini, dal canto suo, avrebbe successivamente riletto la funzione di normazione secondaria alla stregua di una potestà autorizzata: legittima in quanto legislativamente tipica (cfr. integralmente Zanobini, 1955, nonché, ancora, Pizzorusso, 1993, p. 409 e s.). Una suggestione, questa, che trova manforte nella teoria kelseniana della *Grundnorm*: nel quadro di un ordinamento costruito per gradi, solo una legge varrebbe a fondare la validità di discipline collocate sul piano subordinato (cfr. Kelsen, 1952, specie p. 95 ss.). Sebbene autorevole dottrina consideri «vincente» la posizione zanobiniana (Carlassare, 1988, p. 614), è da riscontrare che letteratura altrettanto significativa tratta il potere governativo secondario in termini di originarietà, rilevando che esso, legandosi alla posizione costituzionale del Governo «come organo produttore [...] di norme giuridiche» (Cheli, 1967 p. 457 e s.), «non deve essere necessariamente ricondotto [...] ad una espressa e puntuale attribuzione di competenza operata a favore dell'esecutivo dalla legge formale» (Cheli, 1967, p. 457). Quest'ultimo assunto sembra essere stato tacitamente accolto dalla Carta, che invero non affronta, se non di sponda, i regolamenti del

assiste dunque ad una moltiplicazione dei centri normativi, con il progressivo sgretolarsi della verticalità delle fonti, in favore di una orizzontalità reticolare (Merlino, 2022, p. 114). La legge ha talora codificato detti poteri prescrittivi; già la L. 241/90, disciplinando il procedimento amministrativo e il diritto di accesso, dà conto della presenza degli «atti normativi» di rango secondario (artt. 3, co. 2, 13, co. 1 e 24, co. 1); la Costituzione si pone sullo stesso piano, allorché riconosce l'autonomia statutaria (art. 114, co. 2) e regolamentare (art. 117, co. 6) delle realtà territoriali.

La Carta, poi, si spinge oltre, perché – come noto – disciplina altresì le funzioni normative dello Stato. E se è vero che la forma di Governo italiana ruota attorno al Parlamento, che gioca un ruolo preminente, altrettanto importante risulta essere l'esecutivo. Il quale è titolare, anzitutto, di rilevanti attribuzioni sul profilo delle fonti primarie – iniziativa legislativa (art. 71 e 87, co. 4), esercizio del potere legislativo delegato (art. 76 e 77, co. 1) e adozione di provvedimenti provvisori (art. 77) –, ma anche di un potere regolamentare (art. 87, co. 5), da esercitarsi entro i limiti della legislazione esclusiva (art. 117, co. 6).

Così, per la stessa *littera constitutionis*, il Governo non solo è il vertice dell'Amministrazione, ma anche un primario organo di normazione. Quest'ultima potestà è chiaramente cara agli esecutivi, che – impiegando il proprio potere precettivo – possono indirizzare l'attività parlamentare se non, talora, disciplinare direttamente, saltando a piè

Governo, presupponendone – in un certo qual modo – la legittimità (cfr. art. 87, co. 5, su cui *infra*, e 117, co. 6 Cost., peraltro introdotto solo successivamente) e limitandosi, se del caso, a restringerne il potenziale impiego, attraverso il sistema delle riserve di legge. In questo senso, la disciplina secondaria ha sempre affiancato *de facto* la legge, tanto nella fase statutaria quanto in quella costituzionale. Al netto dei profili teorico-generalisti, è da rilevare come lo sviluppo della produzione sublegislativa sia stato, a ben vedere, ineludibile, anche in termini di pragmaticità: lo sgravio dei processi decisionali e, conseguentemente, la malleabilità degli atti secondari sono ben presto risultati di grande ausilio per la gestione di quel profluvio di norme di dettaglio di cui gli Stati contemporanei sono largamente caratterizzati. Scrive, a tal riguardo, Cammeo: «[I]a legge è una regola astratta che non può possedere la flessibilità necessaria per adattarsi a tutte le varie esigenze della vita sociale. La vita sociale, infatti, è regolata da forze, la cui azione è mutevole, da accidenti, che sono assolutamente imprevedibili: gli organi legislativi sono incapaci a provvedere con sufficiente prontezza a questi vari casi. Anche nel campo delle norme più costanti vi sono pur sempre regole di carattere tecnico e secondario, che sfuggono alla competenza delle assemblee parlamentari. Data la loro composizione, la necessità che in esse prevalga l'elemento popolare e politico all'elemento tecnico e scientifico, è impossibile che esse risolvano certe questioni con conoscenza di causa. In molte materie, se le assemblee legislative fossero chiamate a decidere, esse potrebbero soltanto approvare i progetti presentati dai ministri competenti. In questi casi è invece minor consiglio lasciarne ai ministri medesimi l'iniziativa intera ed insieme la responsabilità.» (Cammeo, 1907, p. 127).

pari il varo delle Aule.

L'utilizzo disinvolto di questi poteri ha portato la letteratura a trattare della «espansione dei poteri normativi del Governo» (Frosini, 2019); queste tendenze avrebbero derubricato il Parlamento a «luogo ove si provvede per lo più alla semplice ratifica delle scelte condivise tra Governo e maggioranza» (Salerno, 2017, p. 10). Per una recente dottrina, attenta al tema della separazione dei poteri, l'attività normativa del Governo sarebbe «ormai straripante e tale da relegare il Parlamento a ruolo di “spettatore”» (Casini, 2023, p. 154)⁴.

Diversi contributi scientifici hanno, del resto, sondato l'impatto quantitativo della funzione legislativa del Governo (Cotta e Marangoni, 2015, p. 201 ss.; Osservatorio sulla legislazione, 2021, p. 21 ss.), rilevandone l'assoluta preminenza; preminenza temporaneamente acuita, peraltro, dalla fase pandemica (Pedersen e Borghetto, 2021, p. 410). Così, secondo una tesi, l'esecutivo sarebbe divenuto il vero «signore delle fonti» (Cartabia, 2011).

Ora: per capire come operi in concreto tale “signoria” deve aversi riguardo al lato procedimentale della produzione normativa dell'esecutivo. Per farlo non basta considerare unicamente la Costituzione ed i regolamenti parlamentari, poiché, anzitutto, essi non disciplinano la produzione secondaria e, in secondo luogo, con riguardo (anche) alle fonti primarie, ignorano la fase *amministrativa* che antecede l'esercizio delle prerogative costituzionali. Con riguardo a quest'ultimo profilo, è infatti da specificare che, prima che il potere governativo si incardini entro gli alternativi binari costituzionali dell'iniziativa legislativa, della legislazione delegata o, ancora, della decretazione d'urgenza, esso è assoggettato al rispetto di un *iter* amministrativo (cfr. Cimino, 2006, p. 687); il quale iter caratterizza, altresì, il potere regolamentare, costituendo dunque il massimo comune denominatore delle azioni collegiali dell'esecutivo dirette a fini normativi⁵.

⁴ Scrive l'A. che «la figura del governo legislatore ha oramai assunto in Italia una posizione dominante, così riducendo enormemente il peso del Parlamento che, da parte sua, non è stato in grado di reagire, anche per un progressivo indebolimento generale della classe politica. Questo squilibrio nei rapporti tra poteri determina un superamento dei vincoli costituzionali disegnati per assicurarne un corretto bilanciamento: l'abuso della decretazione d'urgenza, fenomeno ormai consolidato, ne è una prova lampante» (p. 186).

⁵ Qui si intende trattare del Governo esclusivamente in termini collegiali, tralasciando dunque i poteri normativi dei singoli Ministri e del Presidente del Consiglio monocraticamente considerati.

Ciò contribuisce peraltro a consolidare la teoria dei poteri normativi del Governo come un *quid* unitario, ossia come un *unicum* che solo in un secondo momento si dipana nelle strade alternative della normazione primaria o secondaria (cfr. Tarli Barbieri, 2018, p. 5). Del resto, è stato logicamente notato che «tutti gli atti normativi dell'Esecutivo sono il frutto sostanzialmente della medesima “mano”: ossia, degli uffici legislativi dei ministeri, i quali operano, com'è noto, [...] con il coordinamento [...] del Dipartimento per gli affari giuridico-legislativi della Presidenza del consiglio dei ministri» (Lupo, 2011, p. 538; corsivo aggiunto)⁶. Su queste fondamentali considerazioni si fonda il presente scritto.

Tornando al tema principale, è necessario notare come, sebbene l'attività dell'esecutivo sia stata tradizionalmente considerata materia malleabile, sostanzialmente governata dalla prassi, si sia assistito – negli ultimi quarant'anni – ad una progressiva giuridificazione. Anzitutto, non si può non pensare alla L. 400/88, che costituisce il punto di partenza di questa tendenza ordinatoria⁷. Oltre a questa, tuttavia, vi sono due rilevanti atti che, di natura

⁶ Testo citato da Tarli Barbieri, 2018, p. 5.

⁷ A tal riguardo, si rinvia di nuovo a Tarli Barbieri (2018), che – nel ricostruire l'evoluzione delle tendenze della normazione governativa – ha notato come la L. 400/88 «per la prima volta nella storia repubblicana non solo ha individuato espressamente le competenze del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio, in una prospettiva pienamente rispettosa del dettato costituzionale, ma [...] ha disciplinato l'attività normativa del Governo, integrando il dettato costituzionale» (p. 2). In tal senso, «dagli artt. 14 s. emergono con chiarezza la consapevolezza della rilevanza dei poteri normativi del Governo ma anche della fondamentale unitarietà degli stessi» (p. 5). Ciononostante, l'A. nota che «il procedimento di formazione dei regolamenti», per come codificato, «meriterebbe un ripensamento. Esso appare infatti forse troppo complesso e quindi tale da disincentivare l'utilizzazione della fonte, facilitando, da un lato, l'utilizzazione delle fonti primarie (*in primis*, i decreti-legge) e, dall'altro, gli atti adottati al di fuori dell'art. 17 della legge n. 400 (anche per questo sono cresciuti gli “atti di natura non regolamentare”)» (p. 17). I pericoli della c.d. «fuga dal regolamento», con l'elusione delle correlative garanzie che la L. 400/88 opportunamente contorna, sono stati variamente denunciati dalla dottrina. Il citato tema degli atti non aventi natura regolamentare – i quali si definiscono come atti di indirizzo e coordinamento (cfr. Morrone, 2018, p. 222), talora sostanzialmente normativi (cfr. Moscarini, 2008), che, collocati sul piano secondario, non vengono adottati con la forma del regolamento – costituisce, in un certo qual modo, un (triste) caso di scuola. A riguardo, è stato scritto che tale prassi integra «una flessione patologica della normatività a favore dell'“amministrativizzazione” della legge, ovvero [un]a pericolosa cristallizzazione della tecnica del disporre attraverso il provvedere» (Genna, 2011, p. 13). Così, il sistema – pur articolando una disciplina tutto sommato puntuale del potere normativo secondario – risulta frequentemente disatteso. Si tratta, a ben vedere, di un problema tradizionale dell'ordinamento italiano; sussistente nella «dubbia capacità del legislatore [...] di dettare norme sulla produzione idonee a vincolare se stesso, nella sua attività futura» (Marcenò, 2011, p. 5). Come ben si può comprendere, l'argomento è quello degli autovincoli legislativi, ossia delle «leggi ordinarie che vincolano (o pretendono di vincolare) la discrezionalità del futuro legislatore che intenda intervenire su di esse ovvero sulla disciplina da esse recat[a] a determinate materie» (Toscano, 2012, p. 6). Con riferimento ai regolamenti, il tema è peraltro più sfumato, in quanto la L. 400 cit. si colloca in effetti sul piano sovraordinato rispetto agli atti sublegislativi, ma il normatore secondario tende a superarla, ora districandosi tra le ampie maglie delle potestà *praeter legem*, ora appoggiandosi su previsioni legislative speciali, che derogano alle norme previste dalla legge 400.

(anche) compilativa, trattano specificamente della fase amministrativa della normazione di Governo. Il primo è il *Regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, di cui al D.P.C.M. 268/1993; il secondo è la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, la quale regola l'*Istruttoria degli atti normativi del Governo*.

Dette fonti sono di centrale rilievo perché istituiscono (o ribadiscono) un complesso di requisiti che devono caratterizzare la proposta di provvedimento⁸ formulata dai singoli Ministri; requisiti la cui mancanza è sanzionata, sul profilo procedimentale, con la preclusione dall'iscrizione all'ordine del giorno del c.d. "preconsiglio", ossia di quella «riunione preparatoria tenuta presso la sede della Presidenza del Consiglio» (Art. 4, co. 1 del D.P.C.M. 268/1993), la quale rappresenta «il momento conclusivo dell'istruttoria normativa e, al contempo, la sede di verifica della completezza dell'istruttoria medesima» (art. 6, co. 1 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009). Inoltre, la mancata trattazione delle questioni in sede pre-consiliare provoca, a catena, la tendenziale impossibilità di inserire le medesime nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri (art. 6, co. 1 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009).

Procedendo con un'analisi di dettaglio dei requisiti che lo schema di atto deve imprescindibilmente contenere, deve darsi conto del fatto che, anzitutto, il Regolamento interno così dispone:

La richiesta [di iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri] è preceduta dall'acquisizione dei concerti previsti per legge e delle intese, ritenute opportune e, nel caso di schemi di provvedimenti che comportino nuovi o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, della relazione tecnica verificata dal Ministro del tesoro [...]. L'iscrizione è, altresì, subordinata alla previa verifica della compatibilità dello schema con l'ordinamento comunitario, dichiarata all'atto della richiesta dall'amministrazione proponente (Art. 3, co. 1 del D.P.C.M. 268/1993).

Integrando tale prescrizione, la Direttiva del 2009, all'art. 2, precisa quanto segue:

⁸ In questo scritto, il termine «provvedimento» viene usato indistintamente per gli atti primari e secondari, atteso peraltro che questa è la scelta stilistica delle fonti citate.

L'istruttoria degli atti normativi non può prescindere dalla corretta redazione dell'articolato, dalla esaustività delle prescritte relazioni nonché dal completo svolgimento degli adempimenti che si rendono necessari per la definizione degli atti medesimi.

In particolare, deve essere cura dell'amministrazione proponente:

- a) corredare gli schemi di provvedimento delle relazioni illustrativa, tecnica, tecnico-normativa (ATN), di analisi dell'impatto della regolazione (AIR);
- b) acquisire i concerti, le adesioni e le intese che si rendano necessari in relazione all'ambito dell'intervento normativo, prima della trasmissione al DAGL;
- c) acquisire gli eventuali pareri tecnico-giuridici necessari (Ragioneria Generale dello Stato, Autorità, enti ed organismi interessati), prima della trasmissione al DAGL;
- d) accertare e dichiarare la compatibilità degli schemi con l'ordinamento comunitario;
- e) trasmettere al DAGL gli schemi di provvedimento, corredati dei concerti, delle intese, dei pareri e delle relazioni, indicati alle lettere precedenti, con un congruo anticipo, al fine di consentire una completa istruttoria delle iniziative e un'efficace attività di coordinamento prima della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993. Ciò, anche al fine di consentire alla Presidenza del Consiglio di effettuare la diramazione ufficiale degli schemi nel termine stabilito, che è di almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri nel quale la questione sarà esaminata [...].

Si segnala [...] che la mancanza o la carenza dei requisiti di cui alle lettere a), b), c), d) nonché il mancato rispetto degli adempimenti di cui alla lettera e), costituisce impedimento all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (art. 2 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009).

Anche una mera analisi sommaria degli adempimenti prescritti consente di capire il rilevante peso che i medesimi giocano nell'iter governativo. In primo luogo, per le gravi conseguenze che la loro mancanza produce. In secondo luogo, per il non trascurabile lavoro che essi fanno gravare sui singoli Dicasteri e quindi, in ultima analisi, sugli Uffici che assistono i Ministri. Ciascuno degli obblighi di cui sopra comporta, infatti, l'effettuazione di sub-procedimenti, con l'inevitabile impiego di risorse, tempo e personale. Taluni di essi, inoltre, sono tutt'altro che passaggi formali; si pensi, in particolare, a quelli che implicano – in termini di concerti, intese, adesioni, pareri e relazioni – rapporti tra diverse

Amministrazioni.

A fronte di questa brevissima panoramica risulta confermato quanto prima accennato: l'esame dell'istruttoria provvedimentale in sede governativa non può essere ridotto ad un vaglio solamente costituzionalistico dei temi in gioco; si devono, in altri termini, scomodare le categorie giuridico-amministrative⁹.

Se questo è vero, è conseguentemente possibile comprendere come l'iter di cui sopra tocchi, come ogni funzione pubblica, anche il dato soggettivo. Del resto, non solo la legge amministrativa è tenuta a disciplinare l'attività, ma anche l'organizzazione. Anzi: la lettera stessa dell'art. 97 Cost. sembra francamente dare prevalenza al secondo aspetto, atteso che dispone che «i *pubblici uffici sono organizzati* [...] in modo che siano assicurati il buon andamento»¹⁰ ed altri parametri.

3. Uffici legislativi e DAGL: un'analisi funzionale

Si è già notato, *en passant*, che le Amministrazioni coinvolte nell'iter normativo del Governo sono tanto i singoli Ministeri quanto la Presidenza del Consiglio. In questa fase, conviene trattare separatamente i due ambiti, con il fine di coglierne le specificità in punto di competenze.

3.1. I Ministeri e i loro Uffici legislativi

Come precisato *supra*, il singolo Ministro, previo esperimento dei necessari adempimenti, può proporre l'iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri (art. 3, co. 1 del D.P.C.M. 268/1993). Se questa è, come postulato, una

⁹ La dottrina lo ha fatto, ad esempio, allorché ha qualificato come «Conferenza di servizi» le riunioni di coordinamento tecnico-normativo coordinate dal DAGL (De Luca, 2017, p. 10).

¹⁰ Corsivo aggiunto.

funzione amministrativa, allora è necessario identificare gli istituti soggettivi che presidiano la stessa.

Sul profilo macro-soggettivo si nota il Ministero, complesso organico al quale può ascrivere un vasto e vario novero di competenze (Severi, 1994, p. 541), tra cui quelle – più tradizionali – di supporto al Ministro, titolare dell'indirizzo politico-amministrativo dicasteriale (cfr. Severi, 1994, p. 542).

Sul lato micro-soggettivo, invece, emergono – oltre al Ministro, organo a tutti gli effetti – gli Uffici legislativi, che, pur disciplinati, in dettaglio, da specifici regolamenti¹¹, si ancorano al disposto di cui all'art. 7, co. 2, lett. d) del D. Lgs. 300/1999. Tale norma specifica che i suddetti regolamenti attuativi debbono recare, per ciascun Ministero, la

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 (art. 7, co. 2, lett. d) del D. Lgs. 300/1999).

Tradizionalmente – e ancora oggi – gli Uffici legislativi vengono ricondotti al campo dell'«amministrazione politica», ossia a quella che ricomprende gli «uffici a cui si riconosce una intrinseca politicITÀ, per la prossimità e il ruolo servente rispetto alla funzione di indirizzo» (Endrici, 2000, p. 36). Ciò, come meglio si vedrà *infra*, ha una diretta implicazione sulle modalità di reclutamento dei funzionari; circostanza che si coglie, del resto, anche a partire dalla poc'anzi citata lettera d) dell'art. 7, co. 2 del D. Lgs. 300/1999, topograficamente collocata entro un articolo che reca la rubrica *Uffici di diretta collaborazione con il ministro*. Dunque, tale disposizione fa (nemmeno tacitamente) il paio con l'art. 14, co. 2 del D. Lgs. 165/2001, che ricalca le «*esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione*»¹² degli Uffici di cui trattasi.

A scapito della loro denominazione, gli Uffici legislativi svolgono funzioni eterogenee

¹¹ Per effetto dell'art. 7, co. 1 del D. Lgs. 300/1999.

¹² Corsivo aggiunto.

(Mattarella, 1993, p. 128 ss.). Storicamente nate per tradurre in lettera le volontà politiche del Ministro, tali strutture hanno infatti visto una costante e progressiva espansione dei propri compiti. Volendo, per brevità, limitare l'analisi ad un solo caso di studio, può aversi riguardo all'attuale disegno legislativo di uno dei ministeri più contenuti¹³: quello del Turismo¹⁴. Il D.P.C.M. 102/2021, recante il *Regolamento di organizzazione* di detto Dicastero, riporta – all'art. 6 – le funzioni dell'Ufficio legislativo; il quale, si legge,

[P]rovvede allo studio e alla definizione dell'attività normativa nelle materie di competenza del Ministero, assicurando il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento e la qualità del linguaggio normativo. Segue la normativa dell'Unione europea nelle materie di interesse del Ministero, svolge attività di consulenza tecnico-giuridica in riferimento ai negoziati relativi a convenzioni e trattati internazionali relativi al turismo e la formazione delle relative leggi di adeguamento in collaborazione con il Consigliere diplomatico, cura l'istruttoria delle risposte agli atti parlamentari di controllo e di indirizzo. Ha funzioni di consulenza giuridica e legislativa nei confronti del Ministro, degli altri Uffici di diretta collaborazione e del Segretario generale, nonché, limitatamente alle questioni interpretative di massima che presentano profili di interesse generale, delle Direzioni generali; svolge funzione di assistenza nei rapporti di natura tecnico-giuridica con la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata, con le autorità amministrative indipendenti, con l'Avvocatura dello Stato e con il Consiglio di Stato; sovrintende al contenzioso internazionale, europeo e costituzionale.

Si può chiaramente notare come la predisposizione degli articolati normativi costituisca, tra le attività dell'Ufficio, la sola punta dell'iceberg, atteso che i funzionari legislativi sono chiamati a districarsi tra pareri, consulenze, raccordi, assistenze. A ciò si aggiunga che, in caso di esercizio della (pre)iniziativa legislativa o regolamentare, l'Amministrazione – in quanto proponente – è tenuta ad ottemperare alle prescrizioni dell'art. 2 della citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, svolgendo quindi ogni essenziale adempimento e predisponendo *ex se* le necessarie «relazioni a corredo degli atti normativi» ai sensi dell'art. 2.2 della Direttiva medesima¹⁵.

¹³ Sono esclusi i Ministri senza portafoglio, notoriamente posti a capo di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio.

¹⁴ La tabella A allegata al D.L. 22/2021 individua, per il Ministero in esame, una dotazione organica di 150 unità.

¹⁵ La cui assenza è sanzionata con la preclusione dell'accesso al Preconsiglio agli effetti del precedente art. 2, co. 4.

3.2. Il Presidente del e il DAGL

Affatto più semplice pare essere il ruolo del Presidente del Consiglio. Tale organo è affiancato dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, il quale costituisce il *pendant* in ampia scala degli Uffici legislativi ministeriali. Per comprenderlo è sufficiente rifarsi alla norma che lo istituisce, la quale testualmente dispone:

Le funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo sono organizzate in un apposito Dipartimento, in modo da garantire [...] la valutazione d'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari. Il Dipartimento [...] assicura, quanto al processo di formazione ed attuazione in sede nazionale della normativa comunitaria, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione di norme comunitarie sull'assetto interno (art. 6, co. 1 del D. Lgs. 303/99).

In punto d'attuazione, poi, l'art. 28 del D.P.C.M. 1° ottobre 2012 enuclea in dettaglio le singole funzioni del Dipartimento e la sua organizzazione. Per funzionalità testuale, non si riporta la norma; basti considerare, però, che la medesima si compone di 711 parole, quattro commi e tre elencazioni interne, a dimostrazione del numero di competenze e del livello di specificità che vengono in rilievo. Analogamente a quanto accade nel caso dei Ministeri, le funzioni sono dunque varie; si va dalla gestione dell'istruttoria normativa in ogni suo aspetto, alla cura della tecnica legislativa e della qualità della regolazione, alla generalissima ricerca documentale, sino al coordinamento delle istituzioni nazionali ai fini della gestione del contenzioso giudiziale.

È stato giustamente notato che la «complessità delle funzioni del Dagl è il segno dell'avvenuto rafforzamento del ruolo del governo nell'iniziativa normativa» (Montedoro, 2022, p. 1349). Lo stesso può dirsi degli Uffici legislativi ministeriali, ferma una puntualizzazione: sul DAGL e sulla Presidenza del Consiglio tutta gravano anche gli

ulteriori compiti di *coordinamento* della normazione governativa¹⁶, essendo il Presidente del Consiglio costituzionalmente tenuto a dirigere «la politica generale del Governo» (art. 95 Cost.; Terreo, 2018). Ciò emerge chiaramente non solo dalle fonti che regolano l'organizzazione, ma anche dalle stesse disposizioni sull'istruttoria normativa dell'esecutivo, che confermano il ruolo presidenziale di garanzia dell'unità politica del Collegio, oltreché di promozione e coordinamento dell'attività dei singoli Ministri (De Luca, 2017, p. 9).

4. Asservimento o indipendenza? Modello organizzativo e reclutamento del personale

L'esame (puramente descrittivo) dei compiti degli Uffici legislativi del Governo risulterebbe del tutto incompleto se non venisse accompagnato da una indagine del modello organizzativo a cui dette strutture si informano. Due, infatti, sono i tradizionali elementi che configurano, «anche da un punto di vista generalissimo, la figura giuridica dell'ufficio: l'elemento funzionale, che importa l'attribuzione di funzioni [...]; e l'elemento strutturale, che importa la compenetrazione, l'incorporazione – stabile, permanente, ed inclusiva – dell'ufficio nella struttura dello Stato» (Foderaro, 1957, p. 1051).

Ai fini dell'analisi degli apparati amministrativi gioca un ruolo centrale il criterio della dipendenza (o meno) dagli organi politici. Infatti, sebbene l'ordinamento italiano sia caratterizzato da un principio di tendenziale distinzione tra politica e amministrazione (cfr. Forte, 2005, p. 201 ss.), è da rilevare come esistano zone in cui la distanza tra le due figure si affievolisce. La stessa Carta costituzionale risulta, in ultima analisi, ambivalente, allorché identifica due concorrenti ruoli della P.A.; l'Amministrazione è invero concepita tanto come «apparato servente» del Governo quanto, contemporaneamente, come «apparato neutrale e imparziale» (Cassese, 1983, p. 59 e s.).

¹⁶ È «dunque venuta progressivamente meno quella funzione di ufficio generale di legislazione che [...] era stata almeno per qualche tempo effettivamente esercitata» dall'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia (Curcuruto, 1985, p. 258).

Tale bifrontismo, «che caratterizza le amministrazioni moderne in generale» (Endrici, 2000, p. 25), sfuma in favore della prevalenza della politica ove l'Ufficio si occupi, più che di «gestione amministrativa», di «indirizzo/controllo politico-amministrativo» (Sciullo, 2000, p. 135). Da qui muove la convenzionale distinzione tra *staff* e *line*, ove con il primo termine si rinvia agli ambiti in cui sussiste un legame fiduciario tra il personale amministrativo e il funzionario di legittimazione politica; il concetto di “staff” si confonde, dunque, con quello di “diretta collaborazione”.

Chiaramente, il criterio fiduciario costituisce l'eccezione in un sistema dominato dal valore del pubblico concorso (art. 98 Cost.); un'eccezione ammessa in ragione della volontà di assicurare, ai soggetti di legittimazione popolare, la possibilità di scegliere le personalità che più si confacciano all'attuazione di questo o quell'indirizzo politico. Ciò che si vuole evitare è, in altri termini, che la burocrazia diventi d'ostacolo alla libera determinazione del fine pubblico.

Si comprende, conseguentemente, come entro la categoria della diretta collaborazione abbiano trovato – e trovino tuttora – naturale collocazione gli Uffici di gabinetto, programmazione, valutazione strategica, controllo interno e, chiaramente, il settore giuridico-legislativo (Natalini, 2006, p. 65).

Quanto all'investitura dei funzionari che nelle suddette strutture svolgono il proprio lavoro, il D. Lgs. 165/2001 – c.d. *Testo Unico del Pubblico impiego* – rinvia, con l'art. 14, co. 2, ai singoli regolamenti ministeriali; il D.P.R. 230/2001 specifica, tuttavia, la residuale applicabilità del R.D.L. 1100/1924 (conv. in L. 597/1926) in caso di inerzia regolamentare dei Dicasteri. Per effetto dell'art. 9 del D. Lgs. 303/1999, tale disciplina si applica anche alla Presidenza del Consiglio¹⁷.

¹⁷ La norma di cui all'art. 9 del D. Lgs. 303/1999 rinvia infatti all'art. 14, co. 2 del D. Lgs. 29/93, ossia alla vecchia disciplina degli Uffici di diretta collaborazione *dei Ministri*. L'abrogazione di quest'ultima norma, operata dall'art. 72, co. 1, lett. t del D. Lgs. 165/2001, comporta la necessità di rifarsi alla disciplina di chiusura contenuta all'art. 73 del medesimo D. Lgs. 165 cit.: «Quando leggi, regolamenti, decreti, contratti collettivi od altre norme o provvedimenti, fanno riferimento a norme del d.lgs n. 29 del 1993 ovvero del d.lgs n. 396 del 1997, del d.lgs n. 80 del 1998 e 387 del 1998, e fuori dai casi di abrogazione per incompatibilità, il riferimento si intende effettuato alle corrispondenti disposizioni del presente decreto, come riportate da ciascun articolo». Atteso che l'art. 14, co. 2 del D. Lgs. 165/2001 e l'art. 14, co. 2 del D. Lgs. 29/93 recano gli stessi contenuti, il rinvio di cui all'art. 9 del D. Lgs. 303/1999 deve intendersi riferito proprio all'art. 14, co. 2 del D. Lgs. 165/2001.

Al netto delle potenziali specificità dei singoli regolamenti (nonché delle norme di dettaglio di cui al R.D.L. 1100 cit.), il D. Lgs. 165/2001 detta il generalissimo regime applicabile, rifacendosi alla regola aurea della diretta collaborazione: la fiducia. Dispone infatti il T.U. che le assegnazioni e gli incarichi a tali Uffici riferiti «decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro», così rinsaldando il ferreo legame che intercorre tra politica e amministrazione in questo peculiare ambito.

5. Profili critici dell'attuale configurazione organizzativa. Focus sulla qualità della regolazione

Quello che sinora è stato acriticamente riportato merita considerazioni ulteriori. La premessa da tenere ben salda è quella enunciata nei paragrafi introduttivi, ove si è precisato che l'attività normativa del Governo è una funzione anche amministrativa.

Alla luce di questo presupposto assumono un rilievo dirimente le (corrette) analisi della dottrina, volte ad evidenziare la pluralità di funzioni che caratterizza tanto gli uffici legislativi (Mattarella, 1993, p. 128 ss. cit.) quanto il DAGL (Cimino, 2006, p. 692). Una pluralità in cui si assommano, peraltro, «funzioni ad alto contenuto politico» e «funzioni essenzialmente tecniche» (Cimino, 2006, p. 692).

Ma se le attività, oltre che plurali, sono anche di diversa natura, allora è necessario domandarsi *quale* tipologia di funzione amministrativa svolgano gli Uffici in esame. La teoria giuridica, infatti, conosce un'essenziale distinzione tra competenza e attribuzione. La prima sta alla seconda come la parte sta al tutto, cosicché «le attribuzioni della persona giuridica sono ripartite nelle competenze dei suoi organi» (Corso, 2017, p. 10).

Ebbene: il DAGL e gli Uffici legislativi, si ribadisce, svolgono «un ruolo polivalente e puntuale» (Severi, 1994, p. 543); l'attività di *policy making*, del resto, si realizza nella progettazione degli atti normativi, nella valutazione del loro impatto, nello studio

preliminare e in tutte le restanti attività già evidenziate (amplissima la bibliografia sui risvolti giuridici di tali compiti e, in generale, sul tema della qualità della normazione; a tal riguardo, cfr. quantomeno Albanesi, 2019, Mattarella, 2011, Rescigno, 1993)¹⁸. Ciò che emerge, in questo senso, è una tendenziale autonomia delle singole funzioni giuridico-legislative del Governo, le quali – pur mirando ad un fine unitario – «richiedono apparati di supporto dotati di competenza, professionalità, conoscenza e capacità tecniche diversificate» (Torchia, 2000, p. 143). In ultima analisi, la normazione assume più i caratteri di un'attribuzione che non di una mera competenza.

Ciò ha evidenti implicazioni organizzative. Infatti, racchiudere entro un singolo Ufficio attività troppo differenti rischia di comprometterne la funzionalità. La diversificazione degli apparati mira proprio a riconoscere le specificità dei singoli compiti, valorizzandone i profili di autonomia e le peculiari esigenze.

Nel caso dell'attività normativa, tali considerazioni non fanno eccezione. È da rimarcare l'obiettivo distinzione che intercorre tra il più puro esercizio delle prerogative politiche – la redazione della norma e dell'articolato – e le attività che, diverse, sono purtuttavia ascrivibili al tema della legislazione. Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, allo studio della disciplina e della giurisprudenza, nonché all'effettuazione di quelle procedure volte a garantire la qualità della normazione.

Le seconde, in particolare, assumono un ruolo di rilievo, sempre più riconosciuto, in quanto

La «qualità» della regolazione [...] è ora divenuta un interesse pubblico autonomo [...]. Difatti, è ormai convinzione diffusa, a livello internazionale, che una «regolazione di qualità» produca «di per sé» effetti positivi, indipendentemente dal contenuto di merito delle scelte del regolatore [...] La questione della qualità della regolazione, peraltro, non può ritenersi una questione legata ad uno specifico orientamento politico, ma è una questione istituzionale, slegata dalle occasionali contrapposizioni tra orientamenti politici. (Carbone *et al.*, 2000, p. 50 e s.).

¹⁸ Inoltre, gli Uffici in esame non svolgono – come evidenziato – solo attività di *policy making*.

Questa convinzione, cumulata al rilievo dell'inidoneità degli strumenti attuali, ha portato la recente dottrina a proporre di istituire

[a]ll'interno del nostro ordinamento un *Regulatory Oversight Body*: una particolare tipologia di organo indipendente e terzo dal potere esecutivo che assicura l'effettività degli strumenti di miglioramento della regolazione non essendo influenzato dal decisore politico [...] Si comprende la necessità del *Regulatory Oversight Body* che, dotato di penetranti poteri di controllo nei confronti delle amministrazioni sui procedimenti regolatori effettuati, può attivare in caso di verifica negativa sanzioni o meccanismi alternativi di deterrenza procedurale (Rotolo, 2023, p. 169).

La letteratura più avanzata, dunque, evidenzia la necessità di un radicale ripensamento delle forme tradizionali. Questo scritto, pur mosso dalle stesse preoccupazioni, intende proporre una soluzione intermedia, valorizzando quella dottrina che, già vent'anni fa, suggeriva la «ricollocazione degli uffici [legislativi ...] in posizione di *staff alla line*»; proposta che muoveva (anche) dalla necessità di «sottrarre l'attività di *drafting* alle mutevoli e a volte capricciose esigenze politiche» (Vetritto, 2000, p. 134 e s.).

Tale ricollocazione potrebbe avere luogo non solo per gli Uffici che si occupano di valutare la qualità delle leggi, ma per tutti quei servizi che non richiedono il necessario vincolo fiduciario tipico della diretta collaborazione. Ciò posto, resta comunque evidente che l'esigenza di un ripensamento coinvolge principalmente i primi, atteso che il già vagliato sistema delle relazioni (ATN e AIR¹⁹) è quello che, in concreto, è idoneo ad indirizzare l'*iter* normativo del Governo sui binari della correttezza qualitativa, sanzionandone proceduralmente le eventuali storture.

Del resto, in quest'ambito, i problemi dovuti all'eccessiva dipendenza dei funzionari dall'organo politico si sono già manifestati. Se ne ha evidenza nella tendenza delle amministrazioni a trattare gli strumenti regolatori come «pezze d'appoggio» (Rotolo, 2023, p. 168; Dal Canto, 2018, p. 141); tendenza ben rilevata dal Consiglio di Stato con il parere 1458/2017, il quale ha criticato «l'approccio formalistico delle amministrazioni pubbliche»

¹⁹ Cui si aggiunge, *ex post*, la VIR. In relazione a tali temi possono essere consultati Callea (2009), Perna (2003), nonché, ancora, Albanesi (2019, p. 228 ss.).

a tali istituti, «considerati quali meri adempimenti di carattere burocratico, privi di una reale utilità». Non avrebbe potuto essere altrimenti, dato che – nello schema organizzativo attuale – gli Uffici legislativi sono sostanzialmente chiamati a valutare sé stessi.

6. Conclusioni. Prospettive di riforma

Si fa quindi spazio l'esigenza di un cambiamento, *in primis* motivata dalla necessaria indipendenza di alcune funzioni. Ma, al netto delle (pur lodevoli) proposte di mutamenti radicali, già il mero spostamento di parte degli Uffici legislativi nelle posizioni di *line* potrebbe produrre – da sé – effetti non indifferenti. Peraltro, non si tratterebbe di una totale novità.

Si pensi, a questo proposito, alla grande influenza giocata – nel processo normativo – dal Ragioniere generale dello Stato, organo di *line*, la cui «bollinatura» (cfr. D'Alterio, 2016) esprime «il *ius vitae et necis* su ciascuno schema normativo» (D'Auria, 1995, p. 710). Le riconosciute autonomia di giudizio e prestigio del medesimo (D'Auria, 1995, p. 710) certamente non derivano da uno statuto giuridico singolare o inconsueto: tutt'altro. La Ragioneria è inserita stabilmente nell'organigramma del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Seguiti, 1988, p. 1), mentre il Ragioniere generale altro non è che un ordinario dirigente preposto al Dipartimento (art. 7, co. 2 del D.P.C.M. 103/2019).

Se tale collocazione, già oggi, non inficia le (largamente riconosciute) libertà e indipendenza delle funzioni svolte dalla Ragioneria generale, allora questo dovrebbe poter valere anche per altri ambiti, senza il bisogno di avviare cambiamenti più imponenti. La riforma degli Uffici legislativi di Governo è una necessità ultradecennale, ma, al contempo, pare essere più semplice del previsto.

Bibliografia

- Albanesi E. (2019). *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Callea A. (2009). L'analisi di impatto della regolamentazione: osservazioni a margine del dpcm n. 170/2008. *Amministrare*, 3: 429. DOI: 10.1442/30909.
- Cammeo F. (1907). Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. In Orlando V.E., a cura di, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libreria.
- Carbone L., Caringella F., D'Adamo M., Maddalena M.L., Romano F., Silvestro C. (2000). *La riforma dell'amministrazione dello Stato. Presidenza del consiglio, ministeri, controlli, enti pubblici*. Napoli: Edizioni Giuridiche Simone.
- Carlassare. L. (1988). Regolamento (dir. Cost.) (voce). In *Enciclopedia del diritto*. Milano: Giuffrè.
- Cartabia M. (2011). Il Governo "signore delle fonti"? In Cartabia M., Lamarque E., Tanzarella P., a cura di, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*. Torino: Giappichelli.
- Casini L. (2023). Il Governo legislatore. In Cassese S., a cura di, *La separazione dei poteri*. Milano: Giuffrè.
- Cassese S. (1983). *Il sistema amministrativo italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Cheli E. (1967). *Potere regolamentare e struttura costituzionale*. Milano: Giuffrè.
- Cimino B. (2006). Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3: 677.
- Corso G. (2017). *Manuale di diritto amministrativo*. Torino: Giappichelli.
- Cotta M., Marangoni F. (2015). *Il governo*, Bologna: Il Mulino.
- Curcuruto F. (1985). Il ruolo dell'ufficio legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia. *Foro italiano*, V: 255.
- Dal Canto F. (2018). I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì

- un topolino. In Gori L., Pacini F., Rossi E., a cura di, *Il Parlamento "interlocutore"*. Studi Pisani sul Parlamento, vol. 8. Pisa: Pisa University Press.
- D'Alterio E. (2016). Finanza pubblica e amministrazione: «verifiche» e «bollino» della Ragioneria generale dello Stato. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4: 1009.
- D'Auria G. (1995), La funzione legislativa dell'amministrazione. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3: 697.
- De Luca P. (2017). Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/deluca.pdf> (24/09/2024).
- Endrici G. (2000). *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*. Bologna: Il Mulino.
- Foderaro S. (1957). Ufficio (diritto amministrativo) (voce). In *Novissimo Digesto Italiano*. Torino: UTET..
- Forte P. (2005). *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*. Torino: Giappichelli.
- Frosini T.E. (2019). L'espansione dei poteri normativi del governo. In Musella F., a cura di, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*. Bologna: il Mulino.
- Genna A.A. (2011). Il Comitato per la legislazione e le anomalie nel sistema delle fonti del diritto: un tentativo di ricostruzione sui decreti governativi e ministeriali "di natura non regolamentare". *Osservatorio sulle fonti*, 3: 0. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/la-delegificazione-ed-i-decreti-di-natura-non-regolamentare/525-6-agata-anna-genna/file> (24/09/2024).
- Kelsen H. (1952). *Lineamenti di dottrina pura del diritto*. Torino: Einaudi.
- Lupo N. (2011). Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli. In Cartabia M., Lamarque E., Tanzarella P., a cura di, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*. Torino: Giappichelli.
- Marcenò V. (2011). Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti.

Osservatorio sulle fonti, 3: 0. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatori.osullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/la-delegificazione-ed-i-decreti-di-natura-non-regolamentare/527-8-valeria-marceno/file> (24/09/2024).

Mattarella B.G. (1993). Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa. *Nomos. Le attualità nel diritto*, 4: 118.

Mattarella B.G. (2011). *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*. Bologna: il Mulino.

Merlino A. (2022). Il regulatory sandbox e la teoria delle fonti. *Diritto pubblico Europeo. Rassegna online*, 1: 111. DOI: 10.6093/2421-0528/8933.

Mitrotti A. (2020). 'Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'. Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica. *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3: 0. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2021/01/Mitrotti-3-2020.pdf> (24/09/2024).

Montedoro G. (2022). Il Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi e gli Uffici apicali. In Cassese S., Melloni A., Pajno A., a cura di, *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*. Bari-Roma: Laterza.

Morrone A. (2018). *Fonti normative*. Bologna: Il Mulino.

Moscarini A. (2008). Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi. *Giurisprudenza costituzionale*, 6: 5075.

Natalini A. (2006). *Il tempo delle riforme amministrative*. Bologna: Il Mulino.

Camera dei deputati - Osservatorio sulla Legislazione (2021). *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021*. Roma: Camera dei deputati. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.camera.it/temiap/2021/10/27/OCD177-5116.pdf> (24/09/2024).

Pedersen H.H., Borghetto E. (2021). Fighting COVID-19 on Democratic Terms. Parliamentary Functioning in Italy and Denmark during the Pandemic. *Representation*, 57, 4: 401. DOI: 10.1080/00344893.2021.1973546.

Perna R. (2003). Alla ricerca della "regulation" economicamente perfetta. Dalla teoria

all'analisi dell'impatto della regolamentazione. *Mercato Concorrenza Regole*, 1: 49. DOI: 10.1434/8691.

Pizzorusso A. (1993). Il potere regolamentare in Federico Cammeo. *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, numero speciale (*Per Federico Cammeo*), 22: 403. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.quadernifiorentini.eu/cache/quaderni/22/0399.pdf> (24/09/2024).

Rescigno G.U. (1993). Tecnica legislativa (voce). *Enciclopedia giuridica*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana.

Rotolo S. (2023) Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma. *Federalismi.it*. 6: 143. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48492&dpath=document&dfile=07032023194457.pdf> (24/09/2024).

Salerno G.M. (2017). L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni. *Federalismi.it*, 2: 2. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=34380&dpath=document&dfile=13072017234504.pdf> (24/09/2024).

Sciullo G. (2000). *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*. Bologna: il Mulino.

Seguiti M.L. (1988). Ragionerie dello Stato (voce). In *Enciclopedia Giuridica*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana.

Severi F. (1994). Ministro e Ministero (voce). In *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. Torino: UTET.

Tarli Barbieri G. (2018). La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo. *Osservatorio sulle fonti*, 1: 0. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/1-2018/1184-la-disciplina-del-ruolo-normativo-del-governo-nella-legge-n-400-del-1988-ventinove-anni-dopo/file> (24/09/2024).

Terreo R. (2018). Il coordinamento dell'attività normativa del governo: procedure, organi,

criticità. *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 giugno. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/terreo.pdf> (24/09/2024).

Torchia L. (2000). Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7). In Torchia L., Pajno A., a cura di, *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*. Bologna: il Mulino.

Toscano A. (2012). *Chiarezza, omogeneità e retroattività della legge: alcune riflessioni su forma di stato e fonti del diritto*. Milano: Giuffrè.

Vetritto G. (2000). Gabinetti e uffici legislativi ministeriali tra storia e dato normativo. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, 47, 1: 117.

Zanobini G. (1955). Il fondamento giuridico della potestà regolamentare. In Zanobini G., *Scritti vari di diritto pubblico*. Milano: Giuffrè.