

PROSPETTO 9/A

FERROVIE IN CONCESSIONE GOVERNATIVA

Consistenza Patrimoniale al 31/12/1995

Ripartizione del fondo comune per acquisto beni

(in milioni)

VOCI RELATIVE ALLE FERROVIE	ADRIATICO SANGRITANA			ALIFANA BENEVENTO NAPOLI			APPULO LUCANE			BOLOGNA PORTAMAGG.			CENTRALE UMBRA			CIRCUM ETNA			CIRCUM. VESUVIANA			FERROVIE DELLA CALABRIA		
	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.
SEDE ED OPERE D'ARTE	5.638	4.020	1.618	11.978	10.172	1.806	5.107	2.888	2.408	2.538	410	2.129	2.922	191	2.731	18.088	11.702	4.388	7.084	6.144	950	4.707	1.582	3.145
ARMAMENTO	18.074	10.174	7.900	11.484	9.781	1.683	12.081	12.081	0	5.678	5.678	0	28.384	18.404	9.980	9.528	8.902	2.628	14.438	8.190	6.248	11.584	9.194	2.400
FABBRICATI			0	630	586	34			0			0	500		500	370		370	2.385	1.188	1.187	950	221	729
DEPOSITI OFFICINA			0	1.852		1.852	5.992	3.342	2.650			0			0	370		370	1.400		1.400	804		804
SEGNALAM. P.L./A.C.E.I.	2.950	1.913	1.037	1.485	891	804	6.188	5.882	324	3.253	3.228	27	16.371	11.578	4.793	13.089	8.387	6.702	10.085	5.879	4.188	7.503	3.455	4.048
IMPIANTI TELECOM.			0			0			0	364	283	81			0	335		335	4.188	210	3.978			0
ELETTRIFICAZIONE	500		500	3.485		3.485	0		0	0		0	0		0			0	3.817	2.481	1.338			0
ATTREZZATURE			0	210		210	3.008		3.008	200		200	500		500			0	11.324	9.379	1.945	1.430		1.430
MATERIOTABILE FERR.	1.850		1.850	38.829	27.408	9.423	34.180	28.853	5.327	14.388	12.372	2.014	25.891	18.513	7.178	5.435	4.988	448	40.675	35.408	5.267	18.588	18.588	0
AUTOBUS			0			0			0			0			0	*		0			0			0
TOTALE	28.812	16.107	12.705	67.723	48.846	19.077	88.572	52.848	13.928	28.418	21.887	4.451	72.388	48.888	25.882	45.225	29.980	15.245	85.384	68.858	28.505	45.354	32.888	12.358
TOTALE GENERALE	57.624			135.446			133.144			52.838			144.736			90.450			190.728			90.708		

PROSPETTO 9/B

FERROVIE IN CONCESSIONE GOVERNATIVA
Consistenza Patrimoniale al 31/12/1995

Ripartizione del fondo comune per acquisto beni

(in milioni)

VOCI RELATIVE ALLE FERROVIE	FERROVIE DELLA SARDEGNA			FERROVIE VENETE			GENOVA CASELLA			MERIDION. SARDE			PADANE			SUD EST			SUZZARA FERRARA		
	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.	ASS.	IMP.	DISP.
SEDE ED OPERE D'ARTE			0	1.866	1.801	65	2.749	2.413	336			0	1.900	78	1.822	900	900	0			0
ARMAMENTO	25.087	24.608	481	13.304	8.795	4.509	1.798	1.798	0			0	11.115	11.115	0	46.036	44.743	1.293	1.812	1.806	6
FABBRICATI			0	2.229	936	1.293			0			0			0	209	113	96			0
DEPOSITI OFFICINA			0			0			0			0			0	1.300	1.180	120			0
SEGNALAM. P.L./A.C.E.I.	6.230	6.017	213	13.347	11.839	1.508	926	926	0			0	9.115	3.507	5.608	17.482	16.262	1.220	3.200	3.137	63
IMPIANTI TELECOM.			0	401	401	0	900	900	0			0			0	3.337	2.817	520	550		550
ELETTRIFICAZIONE			0			0	6.771	6.771	0			0			0			0			0
ATTREZZATURE	790	37	753	670	163	507	850	850	0			0	337	237	100	300		300			0
MATER. ROTABILE FERR.	21.785	7.297	14.488	16.816	15.774	1.042	10.243	9.343	900			0	13.165	12.932	233	30.343	30.258	85	17.520	7.305	10.155
AUTOBUS			0			0			0	4.260	6.360	-2.130			0			0			0
									0			0									
TOTALE	53.892	37.957	15.935	48.633	39.709	8.924	24.237	23.001	1.236	4.260	6.360	-2.130	35.632	27.869	7.763	99.907	96.273	3.634	23.082	12.308	10.774
TOTALE GENERALE	107.784			97.266			48.474			8.520			71.284			199.814			46.164		

Prospetto 10

CONSISTENZA E VARIAZIONI DEI BENI PATRIMONIALI DELLE CAMERE DI COMMERCIO AL 31/12/1994 (1)

Tipologia di beni	Cons. al 01/01/1994	Variazioni avvenute durante il 1994			Cons. al 31/12/1994
		in aumento		in diminuzione	
		acquisti con fondi statali	altre cause		
Beni mobili:					
1) Mobilio	95.239.043.716		9.894.961.291	465.522.872	104.668.482.141
2) Biblioteca	4.241.650.151		333.019.119	51.249.192	4.523.420.078
3) Attrezzature	80.063.327.221		12.644.446.232	2.392.702.205	90.315.071.249
4) Autovetture	5.334.864.840		775.455.785	371.875.118	5.738.645.507
Totale Beni mobili (2)	200.503.917.313		25.262.743.294	4.410.272.789	221.356.388.108
Beni immobili	1.113.462.333.766		59.082.035.917	5.305.873.478	1.167.238.497.205
Titoli e Valori	351.763.772.718		217.062.108.927	11.893.176.961	556.932.704.684
Totale generale	1.665.730.023.797		301.406.888.138	21.609.323.228	1.945.527.589.997

(1) In alcuni casi la somma della consistenza all'inizio dell'anno con le variazioni intervenute nel corso dell'anno non coincide con la consistenza a fine anno. Al riguardo sono in corso chiarimenti con le Camere interessate e al fine della quadratura si è provveduto d'ufficio.

(2) Il Totale beni mobili non coincide con il totale delle voci parziali (mobilio, biblioteca, attrezzature, autovetture) perché per alcune Camere e dati parziali non erano disponibili (Benevento, Bologna, Caserta, Livorno, Macerata, Modena, Parma, Prato, Crotone, Catanzaro).

Prospetto 11

PARCO AUTOMOBILISTICO dei MINISTERI DI GRAZIA e GIUSTIZIA e dei TRASPORTI e della NAVIGAZIONE

AMMINISTRAZIONI	AUTOVEICOLI	SPESE D'ESERCIZIO	(In milioni)	SPESE DI MANUTEZIONE
Trasporti e Navigazione				
Direz. gen.	220	158		478
Uffici periferici	120			
Comando gen. Capitanerie di Porto	15			
Uffici di Porto periferici	274			
Istituto c. difesa mare	114	315		
Direz. AA. GG. e del P. del soppresso Min. della Marina merc.	21	91		42
Totale	21	564		585
Grazia e Giustizia				
Dir. gen. AA. CC. e delle LL. PP. e Uffici giudiziari	3.050			
Dipartimento Amm. penitenziaria	2.307	14.000		2.379
Totale	5.357	14.000		2.379

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 12

RAFFRONTO TRA LA SITUAZIONE DEL DEBITO FINANZIARIO NEL SETTORE STATALE
E DEL DEBITO ESPOSTO NEL CONTO DEL PATRIMONIO
(ESERCIZIO 1995)

(in miliardi)

SITUAZIONE DEL DEBITO FINANZIARIO DEL SETTORE STATALE			SITUAZIONE DEL DEBITO ESPOSTO NEL CONTO PATRIMONIALE DELLO STATO (Conto generale del patrimonio n. 4 - Passività finanziarie)		
			109 059 Cassa DD PP "Gest nsp postale c/c frutt		
			6 268 Cassa DD PP "Gest prnc "		
			17 614 Cassa DD PP "Gest c/c post " c/c frutt.		
			4 618 Cassa DD PP		
			23 676 Min Poste-Ordin vaglia e nsp post		
RACCOLTA POSTALE	205 028		161 235 RACCOLTA POSTALE		
BOT	412 014		412 014 BOT		
TOTALE DEBITO PUBBLICO A BREVE TERMINE	617 042		573 249 DEBITI DI TESORERIA (parte del deb. flutt. e c/c)		
			(Conto generale del patrimonio n. 5 - Passività patrimoniali)		
BTP	717 078		717 078	BTP	
	CCT(ann) 109 679		109 679 CCT(ann)		
	CCT(sem) 421 093		421 093 CCT(sem)		
	CCT(fissa) 11 030		11 030 CCT(fissa)		
	CTE* 43 651		44 632 CTE		
	CTZ** 38 299		38 299 CTZ		
	CTO 49 467		49 467 CTO		
	Cert. amm 0,354		0,354 Cert. amm		
Totale CCT	673 219		674 200	TOTALE CCT	
				Prest naz	
				40 rend 5%	
				182 Prest redim	
Altri debiti	222		222	Altri debiti	
Totale titoli a medio-lungo	1 390 519		1 391 501	Totale titoli a medio-lungo	
			90 541 Prest intern		
			21 214 Prest esteri		
DEBITI ESTERI	120.722***		111 755	TOTALE DEBITI ESTERI	
			5 530 CREDIOP		
			239 Cassa DD e PP		
			2 016 Circ di Stato		
			15 177 Finanz vari		
ALTRI DEBITI	57 461****		22 962	TOTALE ALTRI DEBITI	
TOTALE DEBITO PUBBLICO A LUNGO TERMINE	1 586 702		1 526 218	TOTALE DEBITO PATRIMONIALE	
TOTALE DEBITO PUBBLICO	2.203 744		2 099 467	TOTALE DEBITO PUBBLICO	

* L'ammontare in valore al tasso di cambio del 31/12/95 corrisponde a lire 48 821 miliardi

** 47.218 miliardi al 31/12/95, considerata la differenza tra valore nominale dei titoli e ricavo netto

*** Compresi prestiti in valuta dello Stato, FF.SS., ANAS, BEI, EFIM, ex agenzie del Mezzogiorno

**** Mutui CREDIOP, obbligazioni Cassa DD. PP., prestiti a FS, circ. di Stato, EFIM, IRI

C E D - Servizio Relazioni al Parlamento

Prospetto 13

INCIDENZA DEGLI INTERESSI PAGATI SULLA CONSISTENZA DEL DEBITO PUBBLICO
secondo quanto riportato nel Conto Generale del Patrimonio per il 1995

(in milioni)

TITOLI DEL DEB. PUBBL.	Consistenza iniziale	Variazioni in aumento	Variazioni in diminuzione	Consistenza finale	% Incremento consistenza	Interessi passivi 1994	Interessi passivi 1995	% Incremento interessi	% incid. inter./cap.
BOT	413.513.945	714.250.000	715.749.965	412.013.980	-0,36	35.979.013	37.835.189	5,16	9,18
BTP	614.434.520	118.487.919	15.844.341	717.078.098	16,71	52.395.197	61.292.286	16,98	8,55
CTE	48.625.729	11.061.600	15.055.367	44.631.962	-8,21	4.901.780	5.372.310	9,60	12,04
CTO	60.096.470	19.977	10.649.394	49.467.053	-17,69	7.764.710	6.884.193	-11,34	13,92
CCT	566.568.684	123.377.896	148.918.552	541.028.028	-4,51	57.762.567	60.013.955	3,90	11,09
Altri CCT	708	0	354	354	-50,00	13	7	-46,15	1,98
TOTALE	1.703.240.056	967.197.392	906.217.973	1.764.219.475	-64	158.803.280	171.397.940	-22	57

Capitolo VII

ATTIVITA' NORMATIVA DEL GOVERNO E COMITATI INTERMINISTERIALI

Sommario: — 1. Dati d'insieme

2. L'attività legislativa del Governo; 2.1. *I decreti-legge*; 2.2. *I decreti legislativi*

3. La razionalizzazione normativa e la delegificazione

4. L'attività regolamentare del Governo; 4.1. *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati e considerazioni d'insieme*; 4.2. *Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88* 4.3. *I tempi di emanazione, controllo ed entrata in vigore dei regolamenti*

5. Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi del Governo

6. I regolamenti di attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa"

7. I comitati interministeriali

1. Dati d'insieme

Nel 1995, l'attività normativa del Governo si è espressa, per quanto risulta dall'esercizio del controllo svolto dalla Corte, attraverso 147 regolamenti (258 del 1994, 99 nel 1993, 177 nel 1992, 149 nel 1991), dei quali 11 pubblicati nei primi mesi del 1996.

Sono stati adottati, inoltre, 296 decreti-legge (327 nel 1994, 258 nel 1993, 142 nel 1992, 77 nel 1991) e 27 decreti legislativi (57 nel 1994, 57 nel 1993, 116 nel 1992, 31 nel 1991), due dei quali relativi all'attuazione di norme dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige.

2. L'attività legislativa del Governo

2.1. *I decreti-legge*

Dei 296 decreti-legge emanati nel 1995 (allegati A e B), 65 sono stati convertiti in legge nel 1995 e nei primi mesi del 1996 (erano stati 84 nel 1994, 81 nel 1993, 29 nel 1992 e 40 nel 1991). Il rapporto proporzionale fra leggi di conversione e decreti-legge è stato pari, quindi, a circa il 22 per cento (era stato il 30 per cento del 1993 e il 20 per cento del 1992) ¹.

Si deve aggiungere che quasi tutti i settori di intervento pubblico e di attività economica hanno annoverato, nel 1995 e nei primi mesi del 1996, provvedimenti d'urgenza del Governo, non convertiti in legge nei termini costituzionali e, perciò, ripetutamente reiterati: è quanto emerge dall'allegato B, che riporta l'elenco di tutti i decreti-legge non convertiti in legge. I casi più rilevanti sono quelli che hanno riguardato gli interventi urgenti per il settore portuale e marittimo (il relativo provvedimento è giunto, con il d.l. 12 aprile 1996 n. 202, alla ventunesima reiterazione), le misure per combattere le tossicodipendenze (i d.l. 17 maggio 1996 n. 266 e 267 costituiscono la sedicesima reiterazione delle norme originarie), il riordino della Rai-radiotelevisione italiana s.p.a., la disciplina della responsabilità penale dei parlamentari e lo smaltimento di rifiuti tossici (i d.l. 26 aprile 1996 n. 212, 10 maggio 1996 n. 253 e 3 maggio 1996 n. 246, che rispettivamente riguardano le tre materie, reiterano per la quindicesima volta le originarie norme d'urgenza); seguono i bilanci delle aziende editoriali (d.l. 26 aprile 1996 n. 213), le emittenze radiotelevisive in ambito locale (d.l. 26 aprile 1996 n. 216), l'assistenza farmaceutica (d.l. 26 aprile 1996 n. 224), la prevenzione degli incidenti connessi a determinate attività industriali (d.l. 3 maggio 1996 n. 245), l'occupazione e i lavori socialmente utili (d.l. 3 giugno 1996 n. 300 e n. 301), i cui ultimi provvedimenti, appena citati, reiterano per la quattordicesima volta i primitivi decreti-legge.

¹ I dati qui riferiti riguardano i regolamenti emanati in ciascuno degli anni 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995, anche se pubblicati in anni successivi.

2.1.1 Sulla problematica del decreto-legge e sugli effetti distorsivi provocati nell'ordinamento dalla continua reiterazione dei decreti non convertiti è ripetutamente intervenuta, di recente, la Corte costituzionale, che ha stigmatizzato - anzitutto - l'abuso del decreto-legge come ordinario strumento di produzione legislativa² e - poi - ha affermato - decisamente innovando rispetto alla precedente, consolidata giurisprudenza - la sindacabilità delle ragioni di necessità e urgenza che giustificano, secondo il Governo, l'emanazione dei decreti-legge, a prescindere dalla circostanza che (o, meglio, anche se) essi siano stati convertiti in legge dal Parlamento.

Inoltre, e proprio allo scopo di assicurare ai cittadini pienezza di tutela nei confronti dei provvedimenti adottati in via d'urgenza, la Corte costituzionale ha ritenuto senz'altro ammissibile - innovando, anche qui, alla sua precedente giurisprudenza - il conflitto fra poteri dello Stato insorto con riguardo a disposizioni contenute in un decreto-legge non ancora convertito³. Essa ha, infatti, ritenuto che, in casi del genere, l'esclusione del sindacato di costituzionalità potrebbe dar luogo anche "a prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali", avuto riguardo "al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti".

Ancora di recente, la Corte costituzionale ha affermato che, proprio per rendere effettiva la "funzione di garanzia" cui deve assolvere il giudizio di costituzionalità, "la norma contenuta in un atto avente forza di legge [*id est*, in un decreto-legge] vigente al momento in cui l'esistenza nell'ordinamento della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronuncia, continua ad essere oggetto dello scrutinio alla Corte stessa demandato quando quella medesima norma permanga tuttora nell'ordinamento ... perché riprodotta, nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva, alla quale dunque dovrà riferirsi la pronuncia"⁴.

Da ultimo, la Corte costituzionale ha sollevato davanti a se stessa - in riferimento all'art. 77 Cost. - la questione di costituzionalità relativa alla legittimità della reiterazione di un decreto-legge⁵, "in quanto lo stesso ... ha rinnovato l'efficacia di norme decadute a seguito della mancata conversione, nel termine fissato dalla norma costituzionale, di un precedente decreto-legge che le prevedeva"; norme decadute e reiterate che attentano, oltre tutto, nella specie, "alla sfera dei diritti fondamentali della persona" e che sono in grado di produrre "effetti irreversibili in tale sfera"⁶.

La necessità di ridurre la mole dei decreti-legge non convertiti (ve ne sono oltre 90 all'esordio della XIII legislatura) e la connessa esigenza di restituire i lavori parlamentari alla loro ordinaria funzionalità sono stati oggetto, infine, di un preciso richiamo di attenzione da parte del Capo dello Stato ed hanno determinato l'avvio di una iniziativa governativa intesa a ridurre il "numero abnorme dei decreti legge all'esame del Parlamento", operando lungo due direttrici: la prima, consistente nella trasformazione dei decreti-legge in disegni di legge (per i quali sarà richiesta la sede legislativa) e nell'accorpamento di decreti omogenei per materia; la seconda, da perseguire "sulla base di una rigorosa autolimitazione", intesa a "ricondere il ricorso alla decretazione d'urgenza negli ambiti fissati dalla Costituzione"⁷.

2.1.2 Al di là dei menzionati aspetti di costituzionalità e di funzionalità dell'istituzione parlamentare, è il caso - in questa sede - di richiamare ancora una volta l'attenzione sulla rilevante utilità di uno strumento che la legge n. 400/1988 (art. 16) pone a disposizione del Parlamento per consentirgli di compiutamente conoscere e apprezzare le implicazioni finanziarie dei decreti-legge (e dei decreti legislativi). La norma di cui si parla attribuisce, infatti, ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

Per vero, le Camere non hanno mai raccolto tale opportunità e, tuttavia, l'intensità ormai raggiunta dalla produzione legislativa in via d'urgenza consiglierebbe non solo di attivare, ma di rendere sistematica la richie-

² Sent. 27 gennaio 1995 n. 29; sent. 10 maggio 1995, n. 161.

³ Sent. n. 161/1995, cit.

⁴ Sent. 21 marzo 1996, n. 84.

⁵ Si tratta del d.l. 17 maggio 1996 n. 269, "Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea".

⁶ Ord. 14 giugno 1996, n. 197.

⁷ Così il comunicato-stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri, relativo alla riunione del Consiglio dei ministri del 6 giugno 1996.

sta alla Corte di appositi referti sui decreti-legge, in modo che le Camere e lo stesso Governo abbiano a disposizione, fin dall'inizio dell'iter legislativo, tempestive informazioni e valutazioni sulla congruità delle quantificazioni di spesa e sulla correttezza delle coperture prospettate dal Governo, nonché sugli indispensabili vincoli di coerenza che debbono correre fra decisioni-previsioni di bilancio e nuove decisioni di spesa. Ed è appena il caso di soggiungere come siffatta opportunità potrebb'essere vantaggiosamente colta, ai fini di cui s'è detto, anche quando la decretazione d'urgenza fosse ricondotta entro limiti fisiologici e, comunque, meno vistosi di quelli attualmente raggiunti.

2.2. I decreti legislativi

Piuttosto scarsa, nel 1995, la produzione di leggi delegate (allegato C), che recano, per la quota maggiore, norme di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, in attuazione di deleghe legislative concesse al Governo negli anni precedenti (da ultimo, con la legge 22 febbraio 1994 n. 146).

Altre importanti deleghe legislative esercitate nel 1995 hanno interessato il riordino dei ruoli e delle carriere dei corpi di polizia e dell'Arma dei carabinieri, il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, la disciplina delle sanzioni amministrative in materia di lavoro.

Sono stati emanati, altresì, due decreti legislativi (c.d. "superprimari") per l'attuazione dello Statuto di autonomia della regione Trentino-Alto Adige in materia, rispettivamente, di comunicazioni e trasporti e di collocamento al lavoro.

3. La razionalizzazione normativa e la delegificazione

Il 1995 registra un deciso rallentamento dell'attività di Governo intesa a razionalizzare il processo di elaborazione normativa ed a semplificare il sistema normativo.

Come si ricorderà, la legge n. 537/1993 aveva avviato, nel contesto di misure preordinate al riordinamento della finanza pubblica, una vasta opera di razionalizzazione-semplificazione, attribuendo al governo il potere di emanare "regolamenti delegificanti" a riguardo di oltre 120 procedimenti amministrativi, scelti fra i più complessi e a durata più lunga (spesso superiore all'anno). I criteri in base ai quali procedere alla semplificazione si possono così riassumere: eliminazione di fasi inutili e la progressione di quelle utili "in parallelo" invece che "in sequenza"; eliminazione di operazioni e passaggi ripetuti e privi di "valore aggiunto" in termini di legalità e di efficacia dell'azione amministrativa; sostituzione di fasi procedurali defatiganti con misure di carattere organizzativo (come le conferenze di servizi).

In attuazione della legge n. 537, sono stati emanati, complessivamente, cinquanta regolamenti. E' importante rilevare, peraltro, che la Sezione di controllo ha ritenuto il carattere non perentorio dei termini fissati dalla legge n. 537 per l'emanazione dei regolamenti "delegificanti"⁸, e ciò perché, diversamente dalla delega legislativa, l'attribuzione di potere regolamentare non implica l'obbligo di esercitare il relativo potere entro un termine predeterminato; tanto più che l'"effetto di delegificazione", pur producendosi dall'entrata in vigore della nuova disciplina regolamentare, è determinato dalla norma di legge in cui esso è previsto. Ha ritenuto, pertanto, la Sezione di controllo che i termini per la semplificazione organizzativa e procedimentale stabiliti dalla legge n. 537/1993 (centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge) avessero carattere meramente sollecitatorio, assolvendo alla funzione di rimarcare il nesso fra misure di riordino amministrativo e urgenti esigenze di contenimento e riduzione della spesa pubblica. Ne discende, conclusivamente, che persiste tutt'oggi la potestà del Governo di adottare atti regolamentari nelle materie e nei settori indicati dalla legge n. 537/1993 e non interessati dai regolamenti di semplificazione finora emanati (così come non vi sarebbero impedimenti a modificare i regolamenti "delegificanti" già emanati)⁹.

Risulta, peraltro, che il Governo abbia utilizzato tale opportunità in un sol caso (d.p.r. 27 luglio 1995 n. 398) ed al limitato scopo di apportare alcune modifiche ad un precedente regolamento emanato, nella stessa materia, nel 1994.

Trovano, pertanto, ulteriore conferma le notazioni contenute nella precedente relazione in merito alla sostanziale elusione della volontà del legislatore che, nell'intento di conseguire una incisiva semplificazione delle

⁸ Del. 22 settembre 1994, n. 102.

⁹ I regolamenti "delegificanti" non ancora emanati riguardano oltre 70 procedimenti amministrativi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

procedure, aveva fatto ricorso allo strumento della delegificazione, disciplinato dall'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988.

Si deve aggiungere che, nell'intento di riprendere e sviluppare il disegno di modernizzazione amministrativa impostato dalla legge n. 537/1993 (e, prima, dal d.lgs. n. 29/1993), il Governo ha approvato, nel corso del 1995, un decreto-legge¹⁰ che individuava, a sua volta, oltre cento procedimenti da sottoporre a revisione - sempre mediante regolamenti "delegificanti" - in quanto "farraginosi, lenti, frammentari, poco coordinati, defatiganti"¹¹. Senonché, la circostanza che la delegificazione fosse stata autorizzata (non con legge ma) con decreto-legge ha suscitato nel Parlamento forti dubbi circa il rispetto del principio di "esclusività" della legge, che presiede alla produzione normativa "delegificante". Il Governo ha, quindi, approvato uno specifico disegno di legge (A.S. n. 1794), decaduto con la fine della XIII legislatura¹².

La legge collegata alla finanziaria per il 1996¹³ contiene, a sua volta, importanti disposizioni di principio per il riordino e la semplificazione organizzativa e procedimentale, anche mediante trasferimento o delega alle regioni di numerose funzioni amministrative, rimettendo a decreti delegati gli ulteriori svolgimenti legislativi. Nessuno di tali decreti risulta, peraltro, ad oggi approvato dal Governo¹⁴.

Un altro versante di delegificazione è, da alcuni anni, quello delle direttive comunitarie soggette a recepimento nell'ordinamento interno¹⁵. In tale contesto, la legge 6 febbraio 1996 n. 52 (legge comunitaria 1994) ha consentito che, su di un totale di 71 direttive da essa considerate, 27 richiederanno l'emanazione di decreti legislativi, mentre per 6 saranno sufficienti norme regolamentari e ben 38 potranno essere recepite con atti amministrativi non regolamentari.

La tabella che segue evidenzia l'utilizzazione, da parte delle ultime quattro leggi comunitarie, dei diversi strumenti normativi prescelti per il recepimento nell'ordinamento interno di direttive comunitarie. Se ne ricava che, sul totale degli atti comunitari di cui ciascuna legge ha previsto il recepimento, gli strumenti "decreto legislativo" e "regolamento" sono adoperati in maniera decisamente decrescente (in particolare, il decreto legislativo è impiegato per il 57 per cento degli atti dalla prima delle leggi considerate e per il 38 per cento dalla legge comunitaria 1994), mentre la forma dell'"atto amministrativo non regolamentare", adottata in misura piuttosto ridotta (30 per cento degli atti da recepire) dalla prima delle quattro leggi considerate, è divenuta, a partire dalla legge comunitaria 1993, ormai dominante (oltre il 53 per cento dei recepimenti previsti dalla legge comunitaria 1994).

	d.lgs.	regol.	atti amm.
l. 142/1992:	52	12	27
l. 489/1992:	20	7	3
l. 146/1994:	30	31	82
l. 52/1996:	27	6	38

Da segnalare, altresì, che la legge n. 146/1994 autorizzava il governo ad emanare, entro due anni, testi unici (decreti legislativi) per il riordino delle normative interessate dalle direttive comunitarie, con possibilità

¹⁰ D.l. 12 maggio 1995 n. 163, "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni".

¹¹ Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, Roma, s.d. (1995), p. 119.

¹² Come si legge nella Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, cit., p. 117, "la p.a. è vincolata da oltre 150.000 leggi (in Francia sono 7.500 e in Germania 5.000), da regolamenti risalenti talvolta ai primi anni del secolo e da un enorme numero di provvedimenti amministrativi, disposizioni varie, circolari, accordi sindacali ecc. E' necessario, pertanto, un cambiamento che comporti, da un lato, la delegificazione e, dall'altro, la deregolamentazione. Il tema della delegificazione deve essere affiancato a quello della deregolamentazione, in quanto importante non è solo trasformare la legge in un regolamento, ma anche snellire il procedimento. Anche il regolamento può essere complesso. La deregolamentazione è il venir meno della norma imperativa e l'affidamento della materia alla libera volontà e alla concorde valutazione delle parti, che ne sono i destinatari". Il d.d.l. A.S. 1794, citato nel testo, si proponeva, appunto, di "trasformare, accorpare e semplificare" oltre 120 procedimenti, in aggiunta a quelli già rivisitati in adempimento delle disposizioni recate dalla legge n. 537/1993.

¹³ L. 28 dicembre 1995, n. 549.

¹⁴ Una proroga (al 30 novembre 1996) dei termini per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo dalla legge n. 549/1995 è stata richiesta dal Governo con il d.d.l. n. 465 (A.S.) del 20 maggio 1996.

¹⁵ La Corte aveva ripetutamente segnalato, in passato, l'opportunità e la praticabilità di un ampio ricorso alla delegificazione nella trasposizione delle direttive ricadenti in materie non coperte da riserva assoluta di legge: cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992, vol. I, cap. VII, par. 2.2.

di disporre - ai sensi dell'art. 17, c. 2, legge n. 400/1988 - "la delegificazione di materie oggetto di discipline comunitarie, escluse quelle di competenza regionale".

Nessuno di tali testi unici risulta emanato.

Da rammentare, infine, che il Ministro per la funzione pubblica aveva nominato, nel 1994¹⁶, una commissione di studio "per lo snellimento della produzione legislativa, la redazione di testi unici ricognitivi e la proposta di uno o più schemi di disegni di legge per la delegificazione". La commissione, procedendo per settori, avrebbe dovuto predisporre entro un anno "una direttiva per l'elaborazione di criteri e metodologie e tecniche di produzione normativa" e proporre al Ministro per la funzione pubblica "specifici programmi per l'eventuale attivazione, ad opera della Scuola superiore della pubblica amministrazione, di corsi per funzionari degli uffici legislativi".

Non risultano, ad oggi, esiti di tale attività.

4. L'attività regolamentare del Governo

4.1. *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali: dati e considerazioni d'insieme*

L'allegato D riporta l'elenco dei regolamenti governativi e dei regolamenti ministeriali, pubblicati nel 1995 (anche se emanati nel 1994) e nei primi mesi del 1996, pervenuti al controllo della Corte e da questa ammessi a visto di legittimità.

Dei regolamenti governativi, in particolare, 13 hanno riguardato la materia organizzativa, 6 il personale di categorie diverse, 2 i servizi e i lavori da eseguirsi in economia. Di particolare importanza i regolamenti relativi all'organizzazione del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CIIS), il riordino del Consiglio del contenzioso diplomatico, la nuova struttura del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, l'adeguamento delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato e del complesso Consiglio di Stato-Tar alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 29/1993, l'ordinamento delle biblioteche pubbliche statali, gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati della Corte dei conti, le procedure di avanzamento nella carriera diplomatica, l'istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 cod.civ.

I regolamenti ministeriali si riferiscono alle materie più disparate: assetti organizzativi e personale di pubbliche amministrazioni, istituzione dei "servizi di controllo interno", esercizio di attività economiche, normative tecniche su impianti e caratteristiche di prodotti, attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa", ecc.

La grande varietà di contenuti che, ormai, ha assunto la normativa regolamentare offre lo spunto per una riflessione, già variamente formulata in precedenti relazioni, sulla difficoltà e, in pratica, sulla impossibilità di cogliere, con riguardo ad uno stesso ambito di materia, le ragioni per cui una "quota" di disciplina sia affidata a norme regolamentari ed un'altra "quota" sia rimessa a norme di rango subordinato (o, comunque, non formalmente regolamentari).

Accade, infatti, che norme ad analogo contenuto dispositivo - ad esempio: l'organizzazione di apparati, discipline tecniche inerenti ai più diversi settori produttivi - siano contenute sia in atti regolamentari, sia in atti amministrativi privi di valore regolamentare. Così, ad esempio, sono disciplinati con regolamento l'organizzazione di alcuni dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri (ad esempio, quella del Dipartimento per la funzione pubblica e quella del Dipartimento per gli affari sociali), l'articolazione in divisioni di alcune ragionerie centrali presso i ministeri, l'istituzione dei consigli e degli uffici di leva militare, l'organizzazione degli uffici veterinari periferici, il funzionamento delle commissioni straordinarie per la provvisoria gestione degli enti locali; non sono trattati, invece, come regolamenti gli atti relativi all'organizzazione di altri dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri e, addirittura, le norme sul complessivo assetto organizzativo dei dipartimenti e degli uffici del Segretariato generale della stessa Presidenza¹⁷, così come non hanno rango regolamentare le norme - già segnalate nella relazione dello scorso anno - sull'organizzazione di importanti apparati amministrativi (ad esempio, il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette del Ministero delle finanze, i Commissariati di governo presso le regioni).

Ciò detto, non si può far a meno di richiamare l'attenzione sulla necessità che, per quanto riguarda l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, si distingua tra ordinari uffici burocratici o di ammini-

¹⁶ D.m. 25 agosto 1994.

¹⁷ Sul punto, v. la del. Sez. contr. Stato, 21 marzo 1996, n. 58.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

strazione attiva, da una parte, ed uffici che partecipano delle funzioni costituzionali del Governo, dall'altra. Vero è che tale distinzione non figura nel generale provvedimento organizzativo del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, e neppure nella legge del 1988 (n. 400) sull'ordinamento della Presidenza. Nondimeno, la distinzione ha un preciso fondamento nelle funzioni e nelle relazioni di livello costituzionale che, in base alle norme della Parte II-Titolo III della Costituzione, competono al Governo e, nel suo ambito, al Presidente del Consiglio dei ministri; con la conseguenza che gli uffici i quali partecipano di tali funzioni e relazioni, oltre a non essere in nulla assimilabili a quelli che svolgono mere attività amministrative, dovrebbero essere organizzati con provvedimenti non soggetti ai controlli di legittimità cui sono invece sottoposti - secondo l'art. 1 della legge n. 20/1994 - i regolamenti di organizzazione delle amministrazioni che compongono l'apparato esecutivo del Governo.

Un altro settore che manifesta incertezze e oscillazioni nell'uso dello strumento regolamentare è quello delle c.d. normative tecniche. E' frequente, ad esempio, il caso di atti non regolamentari formalmente intitolati a "normative tecniche" ma contenenti, in realtà, normative (anche) sostanziali che costituirebbero oggetto di veri e propri regolamenti. Così, per citare esempi recenti, non sono contenute in atti regolamentari le normative e le metodologie tecniche per la valutazione dei rischi e per la manutenzione dei materiali contenenti amianto¹⁸, le disposizioni per l'attuazione delle norme (contenute nel d.l. n. 56/1996) relative all'impiego delle sostanze dannose per la fascia di ozono atmosferico¹⁹; lo sono, invece, le norme di sicurezza antincendio per gli edifici di interesse storico-artistico destinati a biblioteche ed archivi²⁰, le norme sugli additivi alimentari consentiti nella preparazione e conservazione degli alimenti²¹, quelle relative alle caratteristiche "elette" dei cloni di pioppo (ai fini dell'iscrizione di questi nel registro nazionale dei cloni forestali)²², la "regola tecnica" per l'omologazione di sistemi radiomobili a tecnica multiaccesso per gruppi chiusi di utenti²³, le modalità di riaccertamento della potenza effettiva dei motori per imbarcazioni da diporto²⁴ e, ancora, le norme sulla raccolta dei funghi epigei²⁵, quelle in materia di imballaggi preconfezionati²⁶, le norme sul controllo delle temperature degli alimenti surgelati²⁷.

4.2. Il potere regolamentare e l'art. 17 della legge n. 400/88

Pur tenendo conto delle menzionate incertezze e incongruenze, si deve riconoscere che è proseguita, nel 1995, la tendenza ad accrescere il tasso di adeguamento alle regole della distinzione sostanziale (e del regime procedimentale) fra atti di natura regolamentare ed atti amministrativi generali.

E' quanto emerge dall'ormai consueta rilevazione annuale della Corte sugli atti che, pur avendo contenuto sostanzialmente regolamentare, non appaiono conformi ai modi e alle forme di esercizio della potestà regolamentare, così come regolata dalla legge n. 400/1988 (l'allegato E indica gli atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, ovvero come atti contenenti anche norme regolamentari, ma che sono stati emanati in difformità dalla menzionata legge n. 400).

Il prospetto che segue mostra, invero, che gli atti a contenuto sostanzialmente regolamentare, ma non "trattati" come regolamenti, erano, nel 1994, più che dimezzati rispetto al 1989; mentre sono quasi quadruplicati (anche per effetto della estesa delegificazione avviata dalla menzionata legge n. 537/1993) i regolamenti pubblicati nel 1994 rispetto a quelli pubblicati nel 1989²⁸. Nel 1995, poi, gli atti "sostanzialmente regolamentari" sono in ulteriore, seppur lieve, diminuzione.

Anno	Regolamenti	Atti sostanzialmente regolamentari
1989	66	108
1990	129	62
1991	126	69

¹⁸ D.m. sanità 26 ottobre 1995 (suppl. ord. alla G.U. n. 91 del 18 aprile 1996).

¹⁹ D.m. ambiente 26 marzo 1996 (G.U. n. 82 del 6 aprile 1996).

²⁰ D.p.r. 30 giugno 1995 n. 418 (G.U. n. 235 del 7 ottobre 1995).

²¹ D.m. sanità 27 ottobre 1994 n. 759 (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1995); d.m. sanità 27 febbraio 1996 n. 209 (Suppl. ord. alla G.U. n. 96 del 24 aprile 1996).

²² D.m. risorse agricole, alimentari e forestali 5 marzo 1996 n. 308 (G.U. n. 129 del 4 giugno 1996).

²³ D.m. poste e telecomunicazioni 10 aprile 1995 n. 330 (Suppl. ord. alla G.U. n. 182 del 5 agosto 1995).

²⁴ D.M. trasporti 1 giugno 1995 n. 366 (G.U. n. 204 dell'1 settembre 1995).

²⁵ D.p.r. 5 luglio 1995, n. 333 (G.U. n. 187 dell'11 agosto 1995).

²⁶ D.m. industria, commercio e artigianato 16 gennaio 1995, n. 70 (G.U. n. 62 del 15 marzo 1995); d.m. sanità 28 ottobre 1994, n. 735 (G.U. n. 1 del 2 gennaio 1995); d.m. sanità 24 febbraio 1995, n. 156 (G.U. n. 103 del 5 maggio 1995).

²⁷ D.m. industria, commercio e artigianato 25 settembre 1995, n. 493 (G.U. n. 272 del 21 novembre 1995).

²⁸ Gli atti di cui si parla sono considerati, qui, con riferimento all'anno di pubblicazione sulla G.U. e non all'anno della loro emanazione (che può essere, perciò, anche precedente).

1992	133	59
1993	111	48
1994	261	52
1995	147	46

4.3. I tempi di emanazione, controllo ed entrata in vigore dei regolamenti

Secondo i dati in possesso della Corte, il tempo medio che è occorso, nel 1995, per l'emanazione dei regolamenti (dopo il rilascio del parere del Consiglio di Stato) e per il successivo invio al controllo della Corte è pressoché raddoppiato rispetto all'anno precedente, essendo passato da tre mesi e mezzo a sei mesi²⁹.

L'esame della Corte ai fini dell'ammissione al visto, nei casi in cui non sono stati formulati rilievi istruttori, ha impegnato un periodo medio di 17 giorni (contro i 14 dell'anno precedente).

Il tempo medio impiegato dall'amministrazione per corrispondere alle richieste istruttorie della Corte è stato di 25 giorni (37 giorni nel 1994). Il periodo impiegato per l'esaurimento della fase di controllo successivamente alle controdeduzioni dell'amministrazione è stato di 22 giorni.

5. Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sugli atti normativi del Governo

L'esercizio del controllo sui regolamenti governativi in materia di organizzazione degli apparati amministrativi ha portato in emersione una serie di problematiche, le più importanti delle quali sono riferite al d.p.r. dell'1 settembre 1995, concernente il riordinamento delle strutture centrali e periferiche del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Con tale regolamento, il Governo si proponeva di dare attuazione all'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993, che ha introdotto innovazioni di grande rilievo nel sistema delle fonti normative in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, avendo consentito - fermo restando il rispetto dei principi costituzionali e quelli fissati dallo stesso d.lgs. n. 29 - di modificare i vigenti ordinamenti senza ricorrere a provvedimenti legislativi.

Senonché, nell'individuare le nuove strutture organizzative e le correlative competenze, il Governo ha ritenuto di poter completamente ridisegnare l'ordinamento del ministero, così travalicando i limiti posti dal legislatore alle fonti secondarie.

In proposito, la Sezione di controllo³⁰ ha preliminarmente osservato che "nelle ipotesi di delegificazione di settori o materie (come quella prevista dall'art. 6, c. 1, del d.lgs. n. 29/1993), la determinazione di criteri generali e di principi direttivi, indispensabili per l'esercizio del potere regolamentare, deve essere espressamente e sufficientemente esplicitata". Ciò, in forza dell'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988 ed, ovviamente, dei principi generali posti a base del sistema delle fonti normative, "dato che l'attribuzione al Governo del potere di dettare una disciplina di rango secondario diversa da quella prevista da norme di legge si traduce nell'autorizzazione, ad autorità estranee al potere legislativo, ad interferire in materie istituzionalmente proprie di quest'ultimo e ad operare in ordine ad esse con efficacia sostanzialmente non dissimile da quella dei decreti emanati in attuazione di deleghe legislative".

Nel merito, la Sezione ha ritenuto che i criteri indicati dal citato art. 6, c. 1, del d.lgs. n. 29/1993 per l'esercizio della potestà regolamentare legittimassero il Governo non a rideterminare l'ordinamento generale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ma soltanto ad attuare una riconsiderazione della struttura e dei compiti degli uffici di livello dirigenziale, alla luce della nuova disciplina delle funzioni contenuta negli artt. 14 ss. dello stesso d.lgs. n. 29/1993. I criteri direttivi indicati dal legislatore si riferiscono, invero, all'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, all'eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni ed alla tendenziale unificazione degli uffici esistenti, in coerenza con il programma di graduale riduzione dei dirigenti in servizio (art. 2, c. 1, lett. g, l. n. 421/1992 e artt. 5 e 31, c. 1, lett. b, d.lgs. n. 29/1993).

²⁹ Da un massimo di 16 mesi per il regolamento relativo alla ammissione ai concorsi per la nomina degli ufficiali in s.p.e. dell'Accademia aeronautica ad un minimo di 2 mesi come, ad esempio, per il regolamento in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche.

³⁰ Del. 25 ottobre 1995, n. 149.

In sostanza, il legislatore ha disposto che con regolamento possano essere disciplinati soltanto gli aspetti della razionalizzazione organizzativa e della distribuzione dei compiti fra gli uffici. Ed è in tale ambito che opera la "delegificazione" consentita dal d.lgs. n. 29/1993.

Tale interpretazione è confermata, del resto, dalla circostanza che l'art. 1 l. n. 537/1993 (lo stesso che, nel disporre l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ha dato origine all'emanazione del decreto in esame) ha riservato ad atti con forza di legge (decreti legislativi) il riordinamento dei ministeri (c. 1), individuando uno dei criteri direttivi nel decentramento delle funzioni e dei servizi (c. 2, lett. n).

Né innovazioni di più ampia portata appaiono consentite dai criteri enunciati nella l. n. 537/1993, poiché questi attengono ad aggiustamenti organizzativi che, in aderenza ai lineamenti fondamentali della legislazione vigente, conducano all'accorpamento di funzioni omogenee ed a tenere distinte, nell'ordinamento degli uffici, le funzioni finali dalle funzioni strumentali e di supporto.

Un secondo ordine di inconvenienti emersi nell'applicazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 concerne l'applicazione delle disposizioni, connesse a quelle sulla ristrutturazione organizzativa, concernenti la rideterminazione delle piante organiche (art. 31 dello stesso decreto).

Nel menzionato regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale era prevista una complessiva riorganizzazione degli uffici nella quale, nell'apparato centrale, pur con rilevanti innovazioni, era mantenuto invariato (nel numero di dodici) il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e, nell'apparato periferico, erano individuate nuove funzioni dirigenziali generali (nel numero di dieci), in corrispondenza di uffici particolarmente impegnativi per qualità e quantità dei compiti da svolgere.

La Sezione di controllo (del. n. 149/1995 cit.) ha, però, censurato questo disegno organizzativo, ravvisando in esso due ordini di illegittimità.

Da un lato, infatti, in contrasto con l'art. 31, c. 1, del d.lgs. n. 29/1993, non si è provveduto a ridefinire gli uffici centrali di livello dirigenziale generale, in modo tale da realizzare una riduzione, per accorpamento, non inferiore al dieci per cento; dall'altro lato, in violazione dell'art. 6, c. 3, dello stesso decreto legislativo, si è aumentata, con uno strumento diverso da quello ivi previsto, la consistenza della pianta organica dei dirigenti generali (consistenza che, in caso di incremento, dev'essere stabilita con legge), a nulla rilevando che l'aumento dei dirigenti generali fosse stato compensato con la riduzione del numero di dirigenti complessivamente destinati agli uffici periferici. Le dotazioni dei dirigenti generali e quelle dei dirigenti sono, invero, tenute distinte dalla legge e non hanno perciò carattere "cumulativo"; così come le due posizioni dirigenziali sono tenute distinte, sotto il profilo della disciplina del rapporto di servizio, dal d.lgs. n. 29/1993, il quale esclude solo i dirigenti generali dalle nuove disposizioni relative alle fonti ed alla disciplina del rapporto di impiego (art. 2, c. 4).

La Sezione di controllo ha, pertanto, ravvisato, nel caso di specie, una ipotesi di "sfondamento delle dotazioni organiche", come tale sanzionata con il rifiuto assoluto del visto di legittimità (ex art. 25, c. 3, t.u. Corte dei conti).

Nel 1995, soltanto un regolamento - il d.p.r. 20 dicembre 1994 n. 760³¹ - si è occupato dell'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni. E' rimasto, pertanto, quasi del tutto inattuato il disegno legislativo di razionalizzazione delle strutture, perseguito dagli artt. 5, 6 e 31 del d.lgs. n. 29/1993.

Un altro ordine di inconvenienti, rilevato in occasione dell'esame di provvedimenti di organizzazione di amministrazioni dello Stato, concerne l'utilizzazione del regolamento governativo anche per la disciplina di materie che la legge riserva alla competenza di regolamenti ministeriali.

L'utilizzazione promiscua dei due diversi strumenti normativi, già censurata nella deliberazione n. 17 del 17 marzo 1994 della Sezione del controllo, si è riproposta nel 1995 per il riordinamento degli uffici regionali e provinciali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per il quale è stato predisposto un regolamento governativo, mentre la legge (art. 1, c. 6, l. n. 537/1993) attribuiva tale compito ad un regolamento ministeriale.

Questioni di contenuto analogo si sono poste in ordine all'istituzione ed al funzionamento dell'ufficio di controllo interno dello stesso Ministero, che il Governo intendeva disciplinare con regolamento governativo, in violazione dell'art. 20 d.lgs. n. 29/1993, il quale riserva la disciplina di tale materia alla competenza ministeriale.

La Sezione di controllo, nel ribadire (cfr. cit. deliberazione n. 149 del 1995) l'esigenza di rispettare l'ambito delle competenze stabilite dalla legge, ha stabilito che il generale potere regolamentare di organizzazione

³¹ G.U. n. 31 del 7 febbraio 1995.

demandato al Governo dell'art. 17, c. 1, l. n. 400/1988, non può essere esercitato nei casi in cui la legge espresamente attribuisce ai ministri una propria autonoma potestà organizzativa, anche perché, altrimenti, la competenza attribuita a questi ultimi verrebbe definitivamente pregiudicata, atteso che le norme di legge sulla gerarchia delle fonti regolamentari (cit. art. 17, c. 3) non consentirebbero più interventi da parte dei ministeri.

6. I regolamenti di attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa"

Vengono aggiornati, qui di seguito, i dati e le informazioni relativi all'attuazione regolamentare della legge n. 241/1990, che reca "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

La legge prevedeva, com'è noto, l'emanazione di regolamenti governativi per l'attuazione degli art. 19 e 20 (svolgimento di attività su denuncia e in regime di silenzio assenso) e dell'art. 24 (accesso ai documenti amministrativi). Il primo regolamento è stato emanato con d.p.r. 26 aprile 1992 n. 300³². Il secondo con d.p.r. 27 giugno 1992 n. 352³³.

La stessa legge rimetteva alle singole amministrazioni la disciplina di materie particolarmente rilevanti a fini di speditezza e trasparenza dell'azione amministrativa (determinazione del termine e del responsabile del procedimento, obblighi di comunicazione, richiesta di pareri e di valutazioni tecniche, misure di pubblicità).

L'indagine periodicamente condotta dal Dipartimento della funzione pubblica espone (nell'aggiornamento al 12 marzo 1996) alcuni dati che di seguito si riportano.

Anzitutto, su 9.600 amministrazioni dei diversi comparti interessate all'indagine solo 4.809 (50,01 per cento) hanno comunicato i dati richiesti. Hanno risposto all'indagine: il 90 per cento dei ministeri, il 52 per cento delle aziende del servizio sanitario nazionale, il 50,8 per cento del complesso regioni-enti locali, il 34,5 per cento degli enti non economici e soltanto il 5,7 per cento degli enti di ricerca. Non hanno inviato alcuna comunicazione le aziende autonome e le Università.

Rispetto alla precedente rilevazione, i dati pervenuti indicano, nel complesso, una situazione sostanzialmente immutata nell'applicazione delle diverse disposizioni recate dalla legge n. 241/1990. La situazione più preoccupante è quella dei comuni, dove, se si eccettua la fissazione dei criteri e delle modalità di concessione dei benefici economici, "tutte le altre disposizioni previste dalla legge stentano a divenire una realtà".

Più in dettaglio, i regolamenti per la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi e la fissazione dei termini di conclusione dei procedimenti (art. 2 e 4 della legge) sono stati emanati nel 77,8 per cento dei ministeri, nel 59,4 per cento delle aziende del servizio sanitario nazionale, nel 3,8 per cento degli enti pubblici non economici, nel 27,2 per cento del complesso regioni-enti locali (64,2 per cento nelle regioni, 50 per cento nelle province, 26,8 per cento nei comuni e 64,3 per cento nelle comunità montane). Poco attendibile il dato relativo agli enti di ricerca, a causa dell'esiguo numero di amministrazioni che hanno risposto all'indagine.

I criteri e le modalità di concessione dei benefici economici (art. 12) sono stati disciplinati dall'89,5 per cento del complesso regioni-enti locali (64,3 per cento nelle regioni, 90,3 per cento nelle province, 89,6 per cento nei comuni, 64,3 per cento nelle comunità montane), dal 50 per cento dei ministeri, dal 32,8 per cento degli enti pubblici non economici. Percentuali poco significative sono quelle relative ai comparti della sanità e della ricerca.

Le misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione (art. 18) sono state adottate dal 61,1 per cento dei ministeri, dal 49,2 per cento degli enti pubblici non economici, dal 30,2 per cento del complesso regioni-enti locali (35,7 per cento nelle regioni, 48,4 per cento nelle province, 30 per cento nei comuni, 35,7 per cento nelle comunità montane) e soltanto dal 2,2 per cento delle aziende sanitarie.

La disciplina delle autocertificazioni temporaneamente sostitutive (art. 3 della legge n. 15/1968) è stata emanata dal 55,6 per cento dei ministeri, dal 37,3 per cento degli enti pubblici non economici, dal 41 per cento del complesso regioni-enti locali (35,7 per cento nelle regioni, 45,2 per cento nelle province, 40,9 per cento nei comuni, 35,7 per cento nelle comunità montane) e da appena il 2,2 per cento delle aziende sanitarie.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22) è stato regolamentato dal 27,8 per cento dei ministeri, dal 61,2 per cento degli enti pubblici non economici, dal 52,3 per cento del complesso regioni-enti lo-

³² G.U. n. 123 del 27 maggio 1992.

³³ G.U. n. 177 del 29 luglio 1992.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

cali (50 per cento nelle regioni, 67,7 per cento nelle province, 52,1 per cento nei comuni, 50 per cento nelle comunità montane) e dal 3 per cento delle aziende sanitarie.

L'individuazione dei documenti da sottrarre al diritto di accesso (art. 24) è stata operata dal 27,8 per cento dei ministeri, dall'83,6 per cento degli enti pubblici non economici, dal 32 per cento del complesso regioni-enti locali (35,7 per cento nelle regioni, 45,2 per cento nelle province, 31,8 per cento nei comuni, 35,7 per cento nelle comunità montane) e da circa il 2,4 per cento delle aziende ospedaliere.

Con specifico riferimento alle amministrazioni statali, va segnalato che norme regolamentari per l'attuazione degli art. 2 e 4 della l. n. 241/1990 (termini e responsabili dei procedimenti) sono state emanate o pubblicate, nel 1995, a riguardo delle seguenti amministrazioni:

Ministero dei trasporti e della navigazione: d.m. 30 marzo 1994 n. 765³⁴;

Ministero degli affari esteri: d.m. 3 marzo 1995 n. 171³⁵;

Ministero della pubblica istruzione: d.m. 6 aprile 1995 n. 190³⁶;

Ministero del lavoro e della previdenza sociale: d.m. 12 gennaio 1995 n. 227³⁷;

Ministero dell'interno (a modifica del precedente d.m. 2 febbraio 1993 n. 284): d.m. 24 marzo 1995 n. 228³⁸;

Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica: d.m. 14 giugno 1994 n. 774³⁹;

Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale, relativamente ai procedimenti relativi agli interventi finanziari per la lotta alla droga: d.m. 7 settembre 1995 n. 528⁴⁰;

Ministero di grazia e giustizia: d.m. 20 novembre 1995 n. 540⁴¹.

Da segnalare, altresì, che modifiche al regolamento del ministero dell'industria (approvato con d.m. n. 329/1993) sono state apportate dal d.m. industria 2 ottobre 1995 n. 536, con specifico riguardo ai procedimenti di autorizzazione all'esercizio delle attività fiduciarie e di revisione.

Analoghi regolamenti sono stati emanati per la Corte dei conti⁴², l'Istituto superiore di sanità⁴³, l'Istat⁴⁴ e l'Ipsema⁴⁵.

Più scarsa, invece, la produzione di regolamenti per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi. Soltanto due i ministeri che ne hanno emanati:

Ministero del lavoro e della previdenza sociale: d.m. 4 novembre 1994 n. 757⁴⁶;

Ministero della pubblica istruzione: d.m. 10 gennaio 1996 n. 60⁴⁷.

Da segnalare, infine, i due provvedimenti emessi dall'Isvap: l'uno per disciplinare le cause di esclusione dal diritto di accesso, l'altro per regolare le modalità dell'esercizio del diritto⁴⁸.

³⁴ Suppl. ord. alla G.U. n. 50 dell'1 marzo 1995.

³⁵ Suppl. ord. alla G.U. n. 112 del 16 maggio 1995.

³⁶ Suppl. ord. alla G.U. n. 120 del 25 maggio 1995.

³⁷ G.U. n. 134 del 10 giugno 1995.

³⁸ G.U. n. 135 del 12 giugno 1995.

³⁹ Suppl. ord. alla G.U. n. 158 dell'8 luglio 1995.

⁴⁰ G.U. n. 293 del 16 dicembre 1995.

⁴¹ Suppl. ord. alla G.U. n. 300 del 27 dicembre 1996.

⁴² Del. Sez. riunite 6 luglio 1995, in G.U. n. 170 del 22 luglio 1995.

⁴³ D.m. sanità 9 maggio 1995 n. 331, in G.U. n. 183 del 7 agosto 1995.

⁴⁴ D.p.c.m. 8 novembre 1995, in G.U. n. 90 del 17 aprile 1996.

⁴⁵ Del. Ipsema 17 gennaio 1996, in G.U. n. 49 del 28 febbraio 1996.

⁴⁶ G.U. n. 16 del 20 gennaio 1995.

⁴⁷ G.U. n. 39 del 16 febbraio 1996.

⁴⁸ I due provvedimenti, in data 5 settembre 1995, sono pubblicati in G.U. n. 213 del 12 settembre 1995.