

9.2 Istituto agronomico per l'oltremare

I dati che risultano dal conto patrimoniale dell'istituto pongono in evidenza un peggioramento patrimoniale di 3,6 miliardi, tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività al termine dell'esercizio, a 8,1 miliardi (11,7 miliardi nel 1995).

Il peggioramento patrimoniale si incentra su un aumento delle attività e ad un più forte incremento delle passività. Dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (19,4 miliardi di attività e 11,3 miliardi di passività) risulta che il complesso delle voci passive costituisce il 58,2% di quelle attive (33,7% nel 1995).

Mentre le attività e passività finanziarie complessivamente si equivalgono (11,3 miliardi), le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente ad 8,1 miliardi (11,7 miliardi nel 1995), mentre sono azzerate le passività patrimoniali.

9.3 Ex Azienda di Stato per le foreste demaniali

Il conto patrimoniale della soppressa azienda evidenzia un miglioramento patrimoniale di 5,4 miliardi (si era registrato nel 1995 un peggioramento di 9,6 miliardi), tale da portare la complessiva eccedenza delle attività sulle passività, al termine dell'esercizio, a 96,4 miliardi, accresciuta rispetto all'andamento crescente negli ultimi esercizi (91 miliardi nel 1995, 81,3 miliardi nel 1993 e nel 1994).

Il miglioramento patrimoniale è essenzialmente riconducibile ad un incremento delle attività da 109,5 a 122,4 miliardi (+11,7%), mentre le poste passive sono aumentate da 18,5 a 26 miliardi (+40,5%); dal rapporto tra i valori assoluti delle due parti del conto (122,4 miliardi di attività e 26 miliardi di passività) risulta che il complesso delle poste passive rappresenta non più del 21,2% di quelle attive.

La situazione patrimoniale degli immobili dell'ex azienda, caratterizzata da una rappresentazione scarna e priva di riferimenti riguardanti la tipologia e la classificazione dei beni, presenta un valore di consistenza pari a 42,1 miliardi. Il valore più consistente si riferisce agli immobili situati nel comune di Sabaudia, con 27,2 miliardi; valori di maggiore consistenza sono inoltre situati a Belluno (1,5 miliardi), Pieve S. Stefano (1,3 miliardi), Martina Franca (1,2 miliardi) e Cecina (1,1 miliardi).

Le attività finanziarie sono ammontate complessivamente a 50,9 miliardi, in aumento rispetto al precedente esercizio (37,1 miliardi), mentre le passività finanziarie sono aumentate da 16,7 a 24,2 miliardi, con una eccedenza attiva finanziaria di 26,6 miliardi. Le attività patrimoniali, al termine dell'esercizio, sono ammontate complessivamente a 71,6 miliardi (72,3 miliardi nell'esercizio 1995), mentre le passività patrimoniali sono state pari a 1,8 miliardi (immutate rispetto all'esercizio 1995). Il saldo tra le attività e le passività patrimoniali è diminuito, nel corso del 1996, passando da 70,5 a 69,8 miliardi, con una diminuzione di circa 700 milioni rispetto all'esercizio precedente.

10. Gestione dei magazzini militari

10.1 Cenni generali

Come di consueto, anche quest'anno viene illustrato, a fini meramente conoscitivi, l'esito di un monitoraggio di carattere generale sulla gestione di magazzini e dei depositi militari in relazione ai dati relativi all'esercizio 1996, necessariamente ancora incompleti e provvisori, considerati, da un lato, la difficoltà e la complessità per la loro acquisizione ed elaborazione e, dall'altro, la brevità del termine a disposizione per la redazione della Relazione al Parlamento.

Nel referto relativo all'esercizio 1995, inserito nella Relazione al Parlamento del decorso anno, furono segnalate alcune importanti questioni che si stava tentando di avviare a soluzione.

Orbene, a distanza di un anno, qualche progresso si è registrato, anche se sussistono ancora inadempienze e ritardi da parte dell'Amministrazione, in ordine ai quali non si mancherà di provocare le apposite censure collegiali da parte della Sezione del Controllo e,

successivamente, di richiedere, ai sensi e per gli effetti del comma 6 dell'art. 3 della legge 20 del 1994, le comunicazioni circa le misure adottate o da adottare.

Tutto ciò precisato, si espone, qui di seguito, lo stato aggiornato di ciascuna delle questioni segnalate, in modo che, in questa sede, si abbia quanto meno una sufficiente visione di assieme.

Per quanto riguarda il problema dei controlli interni e, in particolare, la possibilità di estendere a tutte le Armi il sistema, ora praticato soltanto per i magazzini M.S.A., di ispezioni dirette non connesse con le ispezioni agli Enti, si rappresenta che l'amministrazione ha obiettato che, costituendo i magazzini e depositi parte organica degli Enti o distaccamenti, appare opportuno che le ispezioni siano congiunte, anche per evidenti ragioni di carattere finanziario.

Sempre nell'ambito dei controlli interni, ma con riferimento alla cadenza delle ispezioni, è stato riscontrato un incremento significativo rispetto agli esercizi pregressi, anche se rimane ancora lontana la periodicità stabilita dall'art. 324 del R.A.U. La carenza più accentuata riguarda, comunque, in modo particolare i magazzini per debito di vigilanza. E' stato anche evidenziato un miglioramento nella "qualità" delle ispezioni, nel senso che sono stati verificati, tra gli altri, alcuni magazzini di grande rilevanza per valore e consistenza.

Per quanto attiene al sistema SILI e al rinvenimento provvisorio, procedura anomala non prevista da alcuna norma, sono state espresse da parte dell'Amministrazione le esigenze di carattere pratico che stanno a fondamento dell'istituto e che riguardano, in modo particolare, l'Arma Aeronautica, ed è stato anche evidenziato che, con tale sistema, si evitano lungaggini e disservizi connessi alle operazioni di smontaggio e di ripristino degli apparati militari elettronici ecc. e che, comunque, all'inizio di ogni anno, la situazione delle contabilità viene ripristinata con verbali di scarico corrispondenti a quelli dei materiali provvisoriamente rinvenuti.

Una deficienza grave, che, nonostante le reiterate sollecitazioni, ancora non viene eliminata, è quella relativa alla presentazione dei conti giudiziali e alla loro revisione.

L'apposita indagine disposta in proposito, tesa ad accertare in particolare il numero dei conti presentati dal 1992 in poi, ha dato praticamente esito negativo, in quanto, nonostante siano state interessate tutte le Direzioni di Amministrazione, soltanto la Regione Militare centrale dell'Esercito ha fornito risposta, precisando che le contabilità di materiali, riferite a gestioni per debito di custodia, alla data del 31.12.1995, erano state revisionate soltanto a tutto il 1989.

Per quanto riguarda, invece, le indagini relative alla trasformazione dei magazzini da debito di custodia a debito di vigilanza nel periodo 1994 - 1995, è stato evidenziato che le trasformazioni hanno riguardato soltanto l'Aeronautica per n. 8 trasformazioni nel 1994, tutte documentate con i relativi DD.MM., e per n. 4 nel 1995 documentate soltanto per n. 1 magazzino.

Per completezza devesi aggiungere in proposito che l'Ispettorato logistico dell'Aeronautica ha di recente emanato particolareggiate disposizioni aventi proprio ad oggetto "integrazioni e trasformazioni dei magazzini M.S.A. di custodia in magazzini M.S.A. di vigilanza".

Per quanto attiene al problema dell'aggiornamento degli inventari, è stato evidenziato dall'amministrazione che i risultati dell'apposito gruppo di lavoro sono ancora parziali e che, comunque, i prezzi vengono aggiornati con cadenze annuali e in funzione della usura dei materiali.

A conferma di ciò, il Segretario Generale e Direttore degli Armamenti ha comunicato che il predetto gruppo di lavoro ha portato a termine l'incarico ricevuto e ha presentato la relazione finale.

Il lavoro svolto, in quanto caratterizzato da spiccato tecnicismo, sarà portato a conoscenza di tutti gli organismi militari interessati, perché se ne valutino i contenuti e l'impatto negli ambiti di rispettiva competenza.

Lo stesso Segretario Generale ha indicato, poi, le attività da svolgere periodicamente, principalmente di carattere informatico, tra le quali va evidenziata la esigenza che

l'aggiornamento automatico dei prezzi di inventario sia effettuato presso ciascun consegnatario al 31 dicembre di ogni anno.

E, con riferimento a tale ultima disposizione, il Comando della III Regione Aerea ha precisato che, in aderenza a quanto previsto dal paragrafo 95 delle Istruzioni al R.A.U. e quindi senza emissione di ordini di carico e scarico, gli Enti dipendenti hanno provveduto ad aggiornare, alla data del 31.12.1996, i prezzi di inventario, inserendo il nuovo valore, derivato dalla rivalutazione operata a mezzo SILI, nel mod. 16/M al titolo VI e nel relativo specchio delle variazioni alla voce "cambio di prezzo e/o nomenclatura".

Per quanto riguarda, poi, la esigenza di separare in modo più analitico le voci relative ai movimenti raggruppati nel titolo (o parte) VI del Mod. 16/M, il quale, così' come è ora redatto, non consente, tra l'altro, di evidenziare le perdite fisiche determinate dalle varie causali e rende molto difficoltoso il controllo, l'Amministrazione ha assicurato di avere avviato le azioni di competenza per la modifica dello stesso modello a mezzo del prescritto decreto interministeriale.

E' ancora insoluta la questione relativa alla rilevata divergenza riguardante gli elementi che concorrono alla determinazione dei valori esposti nel conto del patrimonio relativamente alle voci "aumenti - strumenti protettivi - equipaggiamenti" ecc. i quali non corrispondono, come dovrebbe essere, con le consistenze finali risultanti dai riepiloghi della gestione per singoli magazzini e Direzioni di Amministrazioni. In proposito, l'Amministrazione non ha ancora fornito alcun chiarimento.

Per quanto riguarda, da ultimo, la anomala procedura adottata per sopperire alle differenze tra consistenze finali e iniziali da un lato e aumenti e diminuzioni dall'altro, dalle apposite indagini è emerso che, per la maggior parte delle Direzioni di Amministrazioni dell'Esercito, non si sono manifestate nel corso dell'anno 1995 operazioni contabili compensative, il che potrebbe dimostrare una sensibile contrazione del fenomeno, che comunque, troverebbe giustificazione in ragioni di carattere essenzialmente tecnico-informatico e nella necessità che la chiusura contabile sia effettuata in tempo reale il 31 dicembre di ciascun esercizio, nonostante che, a tale data, non risultino ancora perfezionati alcuni ordini di carico e scarico del materiale che determinano eccedenze contabili confluenti nell'esercizio successivo per essere, poi, gradualmente regolarizzate nel corso dell'anno.

10.2 Cenni sulle risultanze della gestione

In chiusura, si espongono, qui di seguito, alcuni dati riguardanti l'esercizio 1996, ad eccezione di quelli relativi al numero dei magazzini che si riferiscono, invece, all'esercizio 1995.

Numero dei magazzini

Complessivamente, nell'esercizio 1995, il numero dei magazzini era di 10.637 unità, di cui n. 799 magazzini per debito di custodia e n. 9838 magazzini per debito di vigilanza.

Nei prospetti allegati A e B è riportato in dettaglio il numero dei magazzini suddivisi per ciascuna Arma e per ciascuna Direzione di Amministrazione.

Consistenze iniziali e finali - Saldi

- Magazzini per debito di custodia

Consistenze iniziali	mld.	11.298,634
“ finali	“	10.699,122
Saldo	“	599,512
Aumenti	“	11.167,240
Diminuzioni	“	11.826,524
Saldo	“	- 659,284

Nei prospetti allegati C) e D) sono riportati in dettaglio i suesposti valori, distinti per ciascuna Arma (allegato C) e per ciascuna Direzione di Amministrazione (allegato D).

- Magazzini per debito di vigilanza

Consistenze iniziali	mld.	25.456,640
“ finali	“	30.619,167
Saldo	“	- 5.162,527
Aumenti	“	15.057,617
Diminuzioni	“	10.340,337
Saldo	“	4.717,584

Nei prospetti allegati E) e F) sono riportati in dettaglio i suesposti valori, distinti per ciascuna Arma (allegato E) e per ciascuna Direzione di Amministrazione (allegato F).

Movimenti titolo VI Mod. 16/M**- Magazzini per debito di custodia**

Aumenti	mld.	3.348,254
Diminuzioni	“	3.227,782
Saldo positivo	“	120,472

- Magazzini per debito di vigilanza

Aumenti	mld.	4.196,105
Diminuzioni	“	4.083,971
Saldo positivo	“	112,134

Nei prospetti allegati G) e H) sono riportati dettagliatamente i suesposti valori, distinti per ciascuna Arma e ciascuna Direzione di Amministrazione, oltrechè per comparti (custodia, allegato G - vigilanza, allegato H).

ALLEGATO

N.B.: I prospetti relativi al conto generale del patrimonio sono pubblicati nell'appendice statistica.

Allegato A

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE	NUMERO MAGAZZINI 1995
	CUSTODIA
Nord Est	97
Nord Ovest	230
Tosco Emiliana	65
Centrale	79
Meridionale	53
Sardegna	21
Sicilia	24
Interforze	2
Carabinieri	17
1^ Regione Aerea	10
2^ Regione Aerea	18
3^ Regione Aerea	8
Marina La Spezia	85
Marina Taranto	90
TOTALE	799

Allegato B

DIREZIONE DI AMMINISTRAZIONE	NUMERO MAGAZZINI 1995
	VIGILANZA
Nord Est	317
Nord Ovest	563
Tosco Emiliana	377
Centrale	491
Meridionale	302
Sardegna	57
Sicilia	111
Interforze	294
Carabinieri	740
1^ Regione Aerea	120
2^ Regione Aerea	113
3^ Regione Aerea	53
Marina La Spezia	2.300
Marina Taranto	4.000
TOTALE	9.838

Allegato C

	<i>Esercito</i>	<i>Aeronaut.</i>	<i>Marina</i>	TOTALI
<i>Cons. Iniz.</i>	5.388,011	4.062,054	1.848,569	11.298,634
<i>Cons. Fin.</i>	5.853,944	2.960,727	1.884,451	10.699,122
SALDO	-465,933	1.101,327	-35,882	599,512
<i>Aumenti</i>	5.594,998	4.495,165	1.077,077	11.167,240
<i>Diminuz.</i>	5.188,839	5.596,491	1.041,194	11.826,524
SALDO	406,159	-1.101,326	35,883	-659,284

Allegato D

	Con. Iniz.	Con. Fin.	Saldo	Aumenti	Diminuz.	Saldo
Nord Est	1.078,495	1.138,267	-59,772	0,000	0,000	0,000
Nord Ovest	867,209	1.139,681	-272,472	1.573,056	1.300,585	272,471
Tosco Emiliana	1.273,693	1.237,558	36,135	1.921,047	1.957,183	-36,136
Centrale	1.207,306	1.347,269	-139,963	1.181,720	1.041,757	139,963
Meridionale	378,662	386,823	-8,161	345,492	337,331	8,161
Sardegna	87,004	104,946	-17,942	83,081	65,139	17,942
Sicilia	88,422	98,766	-10,344	69,283	58,939	10,344
Interforze	4,208	4,524	-0,316	4,367	4,051	0,316
Carabinieri	403,012	396,110	6,902	416,952	423,854	-6,902
Totali Esercito	5.388,011	5.853,944	-465,933	5.594,998	5.188,839	406,159
1^ Regione Aerea	1.741,599	1.708,632	32,967	2.586,586	2.619,553	-32,967
2^ Regione Aerea	1.947,753	926,269	1.021,484	1.398,852	2.420,335	-1.021,483
3^ Regione Aerea	372,702	325,826	46,876	509,727	556,603	-46,876
Totali Aeronautica	4.062,054	2.960,727	1.101,327	4.495,165	5.596,491	-1.101,326
Marina Taranto	865,508	919,723	-54,215	499,236	445,021	54,215
Marina La Spezia	983,061	964,728	18,333	577,841	596,173	-18,332
Totali Marina	1.848,569	1.884,451	-35,882	1.077,077	1.041,194	35,883
TOTALI GENERALI	11.298,634	10.699,122	599,512	11.167,240	11.826,524	-659,284

Allegato E

	<i>Esercito</i>	<i>Aeronaut.</i>	<i>Marina</i>	TOTALI
Cons. Iniz.	12.264,308	10.992,753	2.199,579	25.456,640
Cons. Fin.	13.841,021	14.334,774	2.443,372	30.619,167
SALDO	-1.576,713	-3.342,021	-243,793	-5.162,527
Aumenti	3.248,875	11.086,276	722,466	15.057,617
Diminuz.	2.117,408	7.744,256	478,673	10.340,337
SALDO	1.131,467	3.342,020	243,793	4.717,280

Allegato F

	Con. Iniz.	Con. Fin.	Saldo	Aumenti	Diminuz.	Saldo
Nord Est	2.926,851	3.372,095	-445,244	0,000	0,000	0,000
Nord Ovest	1.251,546	1.366,421	-114,875	575,416	460,541	114,875
Tosco Emiliana	1.472,548	1.596,419	-123,871	459,000	335,130	123,870
Centrale	2.692,617	3.025,972	-333,355	918,329	584,974	333,355
Meridionale	1.059,611	1.252,447	-192,836	479,729	286,893	192,836
Sardegna	241,689	262,186	-20,497	48,287	27,790	20,497
Sicilia	465,694	536,196	-70,502	156,371	85,870	70,501
Interforze	276,588	299,530	-22,942	54,407	31,465	22,942
Carabinieri	1.877,164	2.129,755	-252,591	557,336	304,745	252,591
Totali Esercito	12.264,308	13.841,021	-1.576,713	3.248,875	2.117,408	1.131,467
1^ Regione Aerea	5.797,454	6.261,997	-464,543	5.036,591	4.572,049	464,542
2^ Regione Aerea	2.893,295	4.541,993	-1.648,698	2.999,516	1.350,818	1.648,698
3^ Regione Aerea	2.302,004	3.530,784	-1.228,780	3.050,169	1.821,389	1.228,780
Totali Aeronautica	10.992,753	14.334,774	-3.342,021	11.086,276	7.744,256	3.342,020
Marina Taranto	1.305,016	1.466,635	-161,619	388,751	227,131	161,620
Marina La Spezia	894,563	976,737	-82,174	333,715	251,542	82,173
Totali Marina	2.199,579	2.443,372	-243,793	722,466	478,673	243,793
TOTALI GENERALI	25.456,640	30.619,167	-5.162,527	15.057,617	10.340,337	4.717,280

Allegato G

TITOLO VI	Aumenti	Diminuzioni	Saldo
Nord Est	0,000	0,000	0,000
Nord Ovest	228,064	241,195	-13,131
Tosco Emiliana	400,690	299,153	101,537
Centrale	152,024	147,356	4,668
Meridionale	18,695	38,246	-19,551
Sardegna	21,944	14,871	7,073
Sicilia	21,966	12,490	9,476
Interforze	0,126	0,136	-0,010
Carabinieri	73,785	101,822	-28,037
Totali Esercito	917,294	855,269	62,025
1^ Regione Aerea	941,251	944,799	-3,548
2^ Regione Aerea	1.136,141	11,412	44,729
3^ Regione Aerea	221,054	234,758	-13,704
Totali Aeronautica	2.298,446	2.270,969	27,477
Marina Taranto	78,519	60,725	17,794
Marina La Spezia	53,995	40,819	13,176
Totali Marina	132,514	101,544	30,970
TOTALI GENERALI	3.348,254	3.227,782	120,472

Allegato H

TITOLO VI	Aumenti	Diminuzioni	Saldo
Nord Est	0,000	0,000	0,000
Nord Ovest	82,113	93,374	-11,261
Tosco Emiliana	59,550	71,145	-11,595
Centrale	85,161	113,870	-28,709
Meridionale	76,275	85,703	-9,428
Sardegna	4,485	12,754	-8,269
Sicilia	43,053	49,766	-6,713
Interforze	7,295	8,418	-1,123
Carabinieri	98,516	128,776	-30,260
Totali Esercito	456,448	563,806	-107,358
1^ Regione Aerea	2039,542	2022,615	16,927
2^ Regione Aerea	1045,496	759,318	286,178
3^ Regione Aerea	587,794	565,022	22,772
Totali Aeronautica	3.672,832	3.346,955	325,877
Marina Taranto	27,138	74,574	-47,436
Marina La Spezia	39,687	98,636	-58,949
Totali Marina	66,825	173,210	-106,385
TOTALI GENERALI	4.196,105	4.083,971	112,134

Capitolo VII

Attività 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.
5. I Comitati interministeriali.

1. Dati d'insieme

Nel 1996, l'attività normativa del Governo si è espressa, per quanto risulta dall'esercizio del controllo svolto dalla Corte, attraverso 182 regolamenti (147 nel 1995, 258 nel 1994, 99 nel 1993, 177 nel 1992, 149 nel 1991), dei quali 28 pubblicati nei primi mesi del 1997.

Sono stati adottati, inoltre, 361 decreti-legge (erano stati 296 nel 1995, 327 nel 1994, 258 nel 1993, 142 nel 1992, 77 nel 1991) e 46 decreti legislativi (27 nel 1995, 57 nel 1994, 57 nel 1993, 116 nel 1992, 31 nel 1991), nove quali relativi all'attuazione di norme degli statuti di regioni ad autonomia speciale.

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

Dei 361 decreti-legge emanati nel 1996 (allegati A e B), 55 sono stati convertiti in legge nel 1996 e nei primi mesi del 1997 (erano stati 65 nel 1995, 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 poco più del 15 per cento (era stato il 22 per cento nel 1995 e nel 1994, il 30 per cento del 1993 e il 20 per cento del 1992), con correlativo incremento senza precedenti della quantità di decreti-legge non convertiti e, perciò, ripetutamente reiterati.

2.1.1. Sulla problematica del decreto-legge e sugli effetti distorsivi provocati nell'ordinamento dalla continua reiterazione dei decreti non convertiti era ripetutamente intervenuta, negli ultimi anni, la Corte costituzionale, che aveva - anzitutto - stigmatizzato l'abuso del decreto-legge come

ordinario strumento di produzione legislativa¹ e - poi - affermato (radicalmente innovando rispetto alla precedente, consolidata giurisprudenza) la piena sindacabilità delle ragioni di necessità e urgenza poste a base dei decreti-legge, a prescindere dalla circostanza che (o, meglio, anche se) essi siano stati convertiti in legge dal Parlamento.

Sulla stessa linea di rigore, e nell'intento di garantire 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 convertito². In casi del genere, infatti, 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".

Successivamente, 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 pronunzia, 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 pronunzia"³.

Da ultimo, la Corte costituzionale - dopo aver sollevato davanti a se stessa⁴, in riferimento all'art. 77 Cost., la questione di legittimità relativa alla reiterazione di un decreto-legge⁵ - ha escluso la legittimità costituzionale della iterazione e reiterazione dei decreti-legge, con l'unica eccezione che il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, fermo restando che tali motivi non potranno, in ogni caso, essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto: "se è vero, infatti, che, in caso di mancata conversione, il Governo non risulta spogliato del potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d'urgenza, è anche vero che, in questo caso, l'intervento governativo - per poter rispettare i limiti della straordinarietà e della provvisorietà segnati dall'art. 77 - non potrà porsi in un rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito (come accade con l'iterazione), ma dovrà, in ogni caso, risultare caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura «straordinaria»".

Su di un piano più generale, la Corte costituzionale ha rilevato, altresì, che "la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo - come è accaduto nella esperienza più recente - viene ... ad incidere negli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento". Inoltre, "questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che

¹ Sent. 27 gennaio 1995 n. 29; sent. 10 maggio 1995, n. 161.

² Sent. n. 161/1995, cit.

³ Sent. 21 marzo 1996, n. 84.

⁴ Ord. 14 giugno 1996, n. 197.

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".

l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o ... nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale".

2.1.2. Così drasticamente censurati il ricorso sistematico alla decretazione in via d'urgenza e la prassi di iterare-reiterare i decreti non convertiti, la produzione normativa del Governo *ex art. 77 Cost.* è ritornata, nell'ultima parte del 1996 e nei primi mesi del 1997, entro limiti che si possono definire di ordinaria tollerabilità: i provvedimenti approvati nel semestre successivo all'emanazione della sent. Corte cost. n. 360/1996 sono, infatti, meno di trenta.

2.1.3. La riconduzione entro limiti fisiologici della normazione governativa in via d'urgenza e, per l'effetto, la minor congestione dei lavori parlamentari in ragione della (ampiamente) ridotta "pressione" dei decreti-legge dovrebbero in qualche modo agevolare il ricorso ad uno strumento di garanzia che proprio il dilagare dei decreti ha contribuito, in qualche modo, a rendere, per lungo tempo, quiescente. Ci si riferisce alla facoltà-opportunità del Parlamento di compiutamente conoscere e apprezzare le implicazioni finanziarie dei decreti-legge (e dei decreti legislativi), in base alla norma della legge n. 400/1988 (art. 16) che attribuisce 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".

In quasi nove anni di vigenza della norma, le Camere non hanno mai raccolto tale opportunità. Ciò nondimeno, la fine della "emergenza decreti", in tutti gli aspetti di cui appena s'è detto, potrà consigliare di attivare, almeno sperimentalmente, la richiesta alla Corte di appositi referti sui decreti-legge, per far sì 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 sulla coerenza fra decisioni-previsioni di bilancio e nuove decisioni di spesa.

2.2 I decreti legislativi

Piuttosto scarsa, nel 1996, 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 6 febbraio 1996 n. 52, "legge comunitaria 1994").

Altre importanti deleghe legislative esercitate nel 1996 hanno interessato la materia previdenziale e quella fiscale, le assicurazioni, la vendita del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, il diritto d'autore e la tutela giuridica dei programmi per elaboratore.

Sono stati emanati, altresì, nove decreti legislativi (c.d. "superprimari") per l'attuazione degli statuti di autonomia delle regioni Sardegna (in materia di devoluzione di quote del gettito IRPEF), Trentino-Alto Adige (in materia di finanza regionale e provinciale, tabelle organiche degli uffici statali, istruzione scolastica, uso delle lingue tedesca e ladina nei rapporti fra pubbliche amministrazioni e cittadini, nonché nei procedimenti giudiziari), Friuli-Venezia Giulia (in materia di finanza regionale, ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni, collocamento e avviamento al lavoro).

La produzione legislativa in forma delegata appare, comunque, destinata ad essere sensibilmente incrementata in ragione del fatto che il disegno di riforma amministrativa risultante dal "trattico" delle leggi n. 59/1997, 94/1997 e 127/1997 si affida, in maniera consistente, a decreti legislativi cui spetterà di fissare la cornice dei nuovi assetti in materia di funzioni e loro

allocazione ai diversi livelli di governo, di organizzazione e raccordi fra amministrazioni diverse, assetti finanziari e procedure di bilancio, ordinamenti del personale.

La complessità di tale disegno e la sua naturale idoneità a determinare implicazioni di spesa inducono a segnalare l'opportunità che la Corte sia ordinariamente investita, in base ad apposite previsioni legislative o di regolamenti parlamentari, del compito di valutare - con esito di referto e nel precipuo interesse del Parlamento come anche del Governo - le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi che il Governo si accinga ad emanare. Una disposizione in tal senso era annunciata dal d.d.l. n. 2732 (A.C.), poi divenuto legge n. 94/1997, prima che, con altre disposizioni, ne venisse stralciata (A.C. 2732-ter, art. 5).

3. La razionalizzazione normativa e la delegificazione

Il 1996 registra una significativa ripresa dell'attività di Governo intesa a razionalizzare il processo di elaborazione normativa ed a semplificare il sistema normativo.

Il d.d.l. n. 1124 (A.S.)⁶, poi culminato nella legge n. 59/1997, ha posto le condizioni per realizzare (sulla linea intrapresa dalla precedente legge n. 537/1993) una vasta opera di razionalizzazione-semplificazione, attribuendo al governo il potere di emanare "regolamenti delegificanti" a riguardo di 112 procedimenti amministrativi, che investono compiti di tutti gli apparati amministrativi in una gamma vastissima di materie. Inoltre, ha previsto (art. 20) l'approvazione di una "legge annuale di delegificazione e semplificazione", destinata ad incidere su tutti i fronti dell'attività amministrativa: dai procedimenti (mediante riduzione delle fasi procedurali e dei tempi del loro esaurimento) all'organizzazione (sopprimendo gli organi eccedenti e raggruppando quelli necessari), alla individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo, alla previsione di forme di indennizzo "automatico e forfettario" a favore dei soggetti interessati all'emanazione del provvedimento (assicurando, fra l'altro, "la massima celerità nella corresponsione dell'indennizzo").

Un altro versante di delegificazione è, da alcuni anni, quello delle direttive comunitarie soggette a recepimento nell'ordinamento interno⁷. 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.

Nel rinviare alla Relazione dello scorso anno⁸ per ulteriori valutazioni circa l'utilizzazione, da parte delle ultime quattro leggi comunitarie, dei diversi strumenti normativi prescelti per il recepimento nell'ordinamento interno di direttive comunitarie, va qui segnalato che è tuttora in corso di approvazione la legge comunitaria 1995-1996 (A.S. 1780).

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

⁶ Successivamente: n. 2699 (A.C.) e n. 1124/B (A.S.).

⁷ 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.

⁸ Cap. VII, par. 3.

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 1996 (anche se emanati nel 1995) e nei primi mesi del 1997, pervenuti al controllo della Corte e da questa ammessi a visto di legittimità.

Dei regolamenti governativi, in particolare, dodici hanno riguardato l'attuazione di direttive comunitarie, otto l'organizzazione di altrettante amministrazioni, sette la materia fiscale. Da segnalare, altresì, cinque regolamenti che recepiscono la disciplina risultante dagli accordi sindacali concernenti il personale militare e le forze di polizia, nonché i medici convenzionati con il servizio sanitario nazionale. Degli altri, i più importanti hanno riguardato: la trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi, l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, la costituzione di società miste per l'esercizio dei servizi pubblici degli enti locali, il risanamento delle centrali termoelettriche, l'eliminazione delle c.d. barriere architettoniche.

I regolamenti ministeriali si riferiscono, fra l'altro, all'attuazione di normative comunitarie, all'organizzazione e al personale di pubbliche amministrazioni, all'istituzione ed al funzionamento dei "servizi di controllo interno", all'esercizio di attività economiche, alle normative tecniche su impianti e caratteristiche di prodotti, all'attuazione della legge sulla "trasparenza amministrativa".

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 1996, la tendenza ad accrescere il tasso di adeguamento alle regole della distinzione (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).

Come risulta dal prospetto che segue, gli atti a contenuto sostanzialmente regolamentare, ma non "trattati" come regolamenti, erano, nel 1994, più che dimezzati rispetto al 1989; mentre, al confronto, erano 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 1989⁹. Dal 1995, poi, gli atti "sostanzialmente regolamentari" sono in ulteriore, progressiva diminuzione.

Anno	Regolamenti	Atti sostanzialmente regolamentari
1989	66	108
1990	129	62
1991	126	69
1992	133	59
1993	111	48
1994	261	52
1995	147	46
1996	154	23

⁹ 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).

Da segnalare, poi, una rilevante novità in materia di regolamenti di organizzazione, introdotta dalla legge n. 59/1997 (art. 13). Questa ha stabilito che, d'ora in avanti, l'organizzazione e la disciplina degli uffici ministeriali siano definiti mediante "regolamenti delegificanti", con l'osservanza di una serie di criteri direttivi fra i quali, di particolare importanza, quelli che riguardano la individuazione - con gli stessi regolamenti - degli uffici di livello dirigenziale generale (centrali e periferici), degli strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati, delle piante organiche; per contro, nell'intento di rendere più flessibile l'organizzazione dei ministeri, la legge ha previsto che i regolamenti generali di organizzazione debbano rinviare a "decreti ministeriali di natura non regolamentare" l'assetto delle unità dirigenziali comprese negli uffici dirigenziali generali. A garanzia del processo di delegificazione è, poi, prescritto che i regolamenti siano sottoposti, prima della loro emanazione, all'esame delle commissioni parlamentari competenti per materia.

Tale nuova impostazione dell'organizzazione ministeriale si inserisce, pertanto, nella tendenza ad accrescere la capacità di adattamento delle amministrazioni rispetto alle missioni loro affidate dal Parlamento, il quale - pertanto - viene opportunamente messo in condizione di interloquire con il Governo circa le soluzioni organizzative che i ministeri ritengano di adottare per conseguire gli obiettivi e i risultati a ciascuno assegnati. In questa prospettiva, è agevole prevedere - per un verso - un consistente incremento della produzione regolamentare sul versante dell'organizzazione amministrativa di vertice (con auspicabili effetti di decongestione sull'attività di produzione legislativa) e - per altro verso - l'abbandono dello strumento regolamentare per la disciplina dei minori aspetti dell'organizzazione (laddove, oggi, molti regolamenti di organizzazione riguardano, in buona sostanza, proprio questi aspetti).

5. I Comitati interministeriali

E' noto che la legge n. 537/1993 demandava a norme regolamentari la riforma del CIPE, che dovrebbe concentrare tutte le funzioni in materia di programmazione e di politica economica nazionale, comprese quelle di coordinamento con le politiche economiche comunitarie.

In mancanza di tale riforma, il CIPE continua a rappresentare un organo di mediazione-compensazione - anche sul piano della ordinaria gestione amministrativa - fra interessi che mettono capo a ministeri diversi e a livelli diversi di governo e di amministrazione. In questa logica, non stupisce che le deliberazioni del CIPE siano aumentate, rispetto al 1995, di oltre il 75% e che, sul totale delle 321 deliberazioni assunte, ben 236 (pari al 74%) hanno contenuto finanziario, dislocando risorse ai diversi settori economici sui quali insistono le competenze di più amministrazioni. Per contro, gli atti che dovrebbero costituire prerogativa essenziale ed esclusiva dell'organo - atti a contenuto (lato sensu) normativo, indirizzi e direttive, atti di programmazione - si aggirano sul 10% del totale.

Nell'attività del CIPE prevalgono, in sostanza, i profili di natura amministrativa e gestionale su quelli che attingono ai livelli della programmazione e dell'alta amministrazione. Il che determina, fra l'altro, una seria incongruenza fra la natura sostanziale delle funzioni svolte dal CIPE e i principi posti dal d.lgs. n. 29/1993 in tema di separazione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa. Invero, i due ordini di attività (e le relative funzioni) risultano - come già rilevato nella Relazione dello scorso anno - compresenti e commisti nel funzionamento dell'organo, nel quale l'indirizzo politico assorbe e si identifica - per una parte consistente - con l'attività amministrativa, rendendo, allo stato, praticamente inapplicabile il menzionato principio di separazione.