

Gli interventi e le Comunicazioni

Definizione e Ruolo dell'analisi di fattibilità delle leggi.

Metodi, Tecniche e Strumenti per l'attuazione dell'analisi di fattibilità delle leggi.

Vittorio Di Ciolo

Vice Segretario Generale del Senato della Repubblica.

VECCHI E NUOVI STRUMENTI PARLAMENTARI PER LA VERIFICA DELLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE LEGGI

1. Premessa

Gli studiosi e i politici hanno acquisito ormai la consapevolezza che per raggiungere gli obiettivi fissati dal legislatore non è sufficiente fare buone leggi in astratto, ma occorrono anche le seguenti due condizioni: a) che le leggi siano dotate di una effettiva ed adeguata "copertura amministrativa" (1); b) che le leggi siano tempestivamente e correttamente attuate dai soggetti a ciò preposti (nella maggior parte dei casi: la Pubblica Amministrazione).

Purtroppo, a prescindere dalla buona volontà dei singoli, tale attuazione si presenta in vari casi difficile sia per la inflazione dei testi legislativi approvati (la Vigenza di taluno dei quali è persino dubbia), sia per ragioni strutturali intrinseche alle stesse leggi che non brillano sempre per concisione, chiarezza interpretativa, uniformità di linguaggio, e così via (2).

Nel rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni, presentato nel 1993 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per la funzione pubblica) si legge che il fenomeno della inflazione non caratterizza solo l'ordinamento italiano, ma qui si pone in termini più gravi che altrove. Basti pensare che in Italia il numero delle leggi è Valutato oscillare tra le centomila e centocinquantamila (3).

Non è questa la sede per analizzare le cause (esterne o interne alle Amministrazioni pubbliche) che producono la sovrabbondanza dileggi (4). Ai nostri fini è sufficiente ricordare un paradossale effetto della inflazione normativa (sottolineato anche dalla Relazione succitata), secondo cui

l'Amministrazione, per sopravvivere, non attua le norme che essa stessa produce. In tutti i campi si sono formate consuetudini disapplicative più forti delle norme Vigenti: basti pensare al successo degli "scioperi bianchi", consistenti nella osservanza letterale dileggi, regolamenti e circolari.

Pur non potendo qui affrontare la tematica della "inapplicabilità amministrativa" e della "copertura amministrativa" delle leggi, occorre comunque ricordare che tale tematica emerge non a caso con l'avvento del Welfare State, che presuppone una puntualità nella erogazione di quei servizi pubblici che costituiscono una sorta di "nuovo diritto di proprietà" del cittadino (Reich). Come esattamente è stato osservato dai sociologi del diritto (Bettini), non garantire - nello stato amministrativo - i servizi pubblici attinenti alla cura dei bisogni essenziali dei cittadini equivale a non garantire il diritto di proprietà nello stato di diritto. Concetto che non sembra essere stato pienamente compreso da Forsthoff convinto che le attività di prestazione siano caratterizzate da un margine di imprevedibilità e indeterminatezza tali da essere scarsamente compatibili con la struttura del diritto. Ciò premesso, saranno elencati i principali strumenti che sono utilizzabili dal Parlamento per la verifica della attuazione data (o non data) alle singole leggi dal Governo e dalla P.A..

2. Gli strumenti tradizionali del controllo parlamentare: le interrogazioni e le interpellanze

Vanno ricordati anzitutto i tradizionali strumenti del controllo parlamentare.

D) A titolo di esempio indichiamo alcune interrogazioni e interpellanze aventi ad oggetto proprio lo stato di attuazione (o la mancata attuazione) di atti legislativi: a) interrogazione per conoscere quali siano le ragioni del ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi della legge 7/3/96 n. 108 (Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura); b) per chiedere quali iniziative il Governo intende prendere in merito alla mancata attuazione delle norme previste dal decreto legislativo 626/1994; c) per chiedere

per quali motivi il D.P.R. n. 616 del 1977 non abbia ancora trovato completa applicazione; d) per chiedere quali impedimenti siano sorti per un sollecito rilascio, da parte dell'Avvocatura dello Stato, del parere necessario per sbloccare l'iter di attuazione della legge n. 87 del 1994; e) per conoscere quali provvedimenti il Governo intenda assumere affinché i provveditori siano sensibilizzati per la puntuale applicazione degli articoli 20 e 21 della legge n. 97 del 1994. Nella risposta il Ministro della pubblica istruzione, dopo aver fornito vari dati, ha affermato che la normativa di cui alla legge suindicata non è stata disattesa; f) per sapere se il Ministero del lavoro ritenga opportuno ed urgente una inchiesta per verificare l'esatta e corretta attuazione della legge n. 36 del 1974; g) per chiedere quali iniziative il Governo intende prendere per accertare le responsabilità in ordine alle inadempienze ed ai ritardi che rendono solo in parte applicata (e male) la legge n. 246 del 1989; h) per chiedere ai Ministri competenti cosa osti, a tre anni dall'approvazione della legge 427/1993, alla emanazione del decreto di attuazione; i) per chiedere ai ministri competenti quali provvedimenti si intendano assumere per dare applicazione al decreto legislativo 626 del 1994; l) per chiedere al Ministro della Sanità quale sia lo stato di attuazione della legge 180 del 1978 (riforma psichiatrica); m) per chiedere al Ministro delle Finanze quali iniziative intende assumere per dare attuazione, a distanza di cinque anni, all'articolo 8 della legge quadro sul volontariato (legge 11/8/91 n. 266); n) per chiedere ai ministri competenti cosa osti all'emanazione, a tre anni di distanza, del decreto di attuazione della legge n. 427 del 1993. In ordine a tale interrogazione è significativa la risposta del Governo. Il 18/9/96, il sottosegretario di Stato per le finanze, Fausto Vigevani, rispondendo alla suddetta interrogazione presso la VI Commissione della Camera, dichiara che il governo ha ritenuto opportuno non emanare il provvedimento, già predisposto, in quanto al momento della sua entrata in vigore sarebbe risultato non più conforme alle norme primarie da adottare in sede di recepimento delle disposizioni comunitarie in materia che, nelle more del procedimento di pubblicazione del decreto, avevano introdotto alcune modificazioni nel regime dei depositi non doganali. Pertanto il Governo ha presentato al Parlamento un apposito disegno di legge che non prevede l'emanazione di alcun regolamento di attuazione, ma rinvia all'emanazione di decreti ministeriali la sola definizione delle modalità di rilascio dell'autorizzazione alla gestione dei depositi non doganali.

II) Esistono altresì interrogazioni rivolte a chiedere al ministro quale sia la corretta interpretazione di una legge.

Vedi ad esempio le seguenti interrogazioni: a) per chiedere al Ministro dell'Agricoltura e Foreste in quali tempi intenda provvedere all'emanazione della circolare ministeriale onde sanare lo stridente contrasto tra la norma che autorizza l'impiego di uccelli vivi in funzioni di richiamo nell'attività venatoria (legge n. 157 del 1992) e l'interpretazione della norma penale riguardante il maltrattamento di animali (legge 22/11/1993 n. 473, che modifica l'articolo 727 del codice penale); b) per chiedere al Ministro dei Trasporti e della Navigazione se il Governo sia d'accordo sull'interpretazione del comma 3 dell'art. 22 del decreto ministeriale 232 (regolamento di sicurezza per la navigazione da diporto), interpretazione data dal Direttore della divisione 2 del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, interpretazione che autorizza i natanti che navigano sul fiume Po a fare a meno di dotazioni che attengono la sicurezza della navigazione; c) per chiedere al Ministro dell'Ambiente se sia correttamente interpretata la norma che prevede la valutazione di impatto ambientale per impianti sopra i 300 megawatt, in quanto la somma produttiva delle tre centrali nella conca di Avezzano, autorizzate dal Ministro, supera ampiamente il limite suddetto; d) per chiedere al Ministro della Sanità quale sia la sua interpretazione in merito alla legge n. 549 del 1995. Al riguardo il Ministro della Sanità ha risposto (cfr. fascicolo n. 007, in corso di stampa).

I vigenti regolamenti prevedono anche le interrogazioni orali in Commissione (con alcune differenze procedurali: vedi artt. 147 Reg. Senato e 133 Reg. Camera).

Tale innovazione regolamentare permette lo svolgimento di un numero di interrogazioni complessivamente superiore a quello consentito dal sistema precedente (che accentrava tutte le interrogazioni nell'Assemblea) e riserva all'Assemblea soltanto le interrogazioni di maggiore risonanza e quelle di interesse generale: ad esempio, nella XI legislatura sono state presentate al Senato 975 interrogazioni orali, di cui 478 assegnate in Commissione. Le interrogazioni concluse sono state 422, di cui 229 in Commissione.

Mi sia consentito auspicare un potenziamento dell'ufficio del sindacato ispettivo presso la Presidenza

del Consiglio dei ministri. Detto ufficio, oltre ai compiti che già svolge, potrebbe utilmente esercitare, a mio avviso, anche le seguenti funzioni:

a) verificare la compatibilità delle risposte date alle interrogazioni e interpellanze dai singoli ministri o sottosegretari con il programma di Governo (non sembra infatti che tutte le risposte date siano omogenee con detto programma).

b) verificare quali atti o comportamenti le singole Amministrazioni hanno compiuto in concreto per dare attuazione agli impegni assunti dai ministri o dai sottosegretari allorché hanno risposto alle interrogazioni.

III) Sulla attuazione della legge esistono altresì risoluzioni e ordini del giorno.

Ad esempio, la 13^a Commissione del Senato con una risoluzione del 22 dicembre 1993, esaminata la relazione sullo stato di attuazione della legge quadro sulle aree protette, approva la relazione del Ministro dell'ambiente, esprimendo alcune osservazioni e invita il Governo a dare piena e immediata attuazione all'articolo 7 della legge quadro (Doc. LXXI n. 9).

Un'altra risoluzione impegna il Governo a dare completa e immediata attuazione alla legge n. 97 del 1994, al fine di sostenere l'attività produttiva (attualmente in grave crisi) dei territori montani in disagio ambientale.

Un ordine del giorno, presentato in Commissione, impegna il Governo a riferire entro un mese sull'attuazione della legge n. 183 del 1989 sulle iniziative legislative che intende assumere per dotare l'Italia di uno strumento legislativo in grado di dare attuazione ad un'efficace politica a difesa e a tutela del territorio, tenendo conto che la suddetta legge non è stata attuata in tutte le sue parti da alcune regioni.

3. Altri strumenti tradizionali

Altri strumenti tradizionali del controllo parlamentare, come è noto, sono: le inchieste parlamentari (5) e le Commissioni di indirizzo, controllo e vigilanza. Tra queste ultime ricordiamo la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, e il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato. Inoltre alcuni parlamentari sono membri di Commissioni (governative) di vigilanza. Ad esempio, alcuni parlamentari sono membri della commissione per la vigilanza sull'istituto di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca; della Commissione per la vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi; della commissione per la vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico.

4. Le Commissioni parlamentari in sede politica

Le commissioni hanno facoltà di chiedere ai rappresentanti del Governo informazioni o chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza (art. 46 Reg. Senato e 143 Reg. Camera).

Possono altresì chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dal Senato (o Camera) o accettati dal Governo.

Sotto questo profilo merita apprezzamento la modifica apportata dal Senato all'art. 46 nel 1988. In base a tale modifica, ciascuna commissione, al fine di conoscere lo stato di attuazione di leggi già in vigore, può nominare uno o più relatori che, acquisiti gli elementi conoscitivi, riferiscano alla commissione.

I rappresentanti del Governo possono intervenire alle sedute delle commissioni per farvi comunicazioni (6).

5. L'esame delle relazioni della Corte dei conti

I regolamenti parlamentari del 1971 hanno previsto un seguito procedurale in Parlamento alle relazioni che periodicamente la Corte dei conti presenta alle Camere sul risultato del controllo

eseguito sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (cfr. legge 21 marzo 1958, n. 259, nonché artt. 131 Reg. Senato e 149 Reg. Camera). Gli enti sottoposti al controllo sono più di 300.

È una procedura che - o per mancanza di tempo o per motivi organizzativi o più squisitamente politici - non ha avuto finora un'intensa applicazione. Però attenzione: anche in questo caso non bisogna fermarsi agli indicatori quantitativi; infatti i risultati delle relazioni della Corte dei conti vengono utilizzati abbastanza largamente dai parlamentari, anche se non sono attivate le apposite procedure di esame previste dai regolamenti parlamentari.

Accanto all'esigenza di un coordinamento tra Camera e Senato sui modi e sui tempi di questo esame, si sono individuati due problemi di particolare importanza.

a) La prima questione concerne il tipo di controllo che la Corte dei conti deve esplicitare. Sono note, in proposito, le contrastanti opinioni registratesi nel corso delle esperienze parlamentari fin qui avutesi. Da un lato, si è sostenuto che il controllo della Corte non deve eccedere i confini dell'accertamento di legittimità; di contro, si è fatta valere l'esigenza di un accertamento dei criteri sostanziali di gestione, al di là della regolarità formale di questa. La necessaria chiarificazione in materia dovrebbe provenire dallo stesso Parlamento che, quale organo destinatario dei risultati del riscontro, ben può indicare all'organo ausiliario (nei limiti della legislazione vigente o mediante un mutamento di questa) sia l'ambito degli ulteriori accertamenti da eseguire ad integrazione di quelli standardizzati nelle normali procedure, sia i criteri con i quali condurre tali accertamenti.

b) La seconda questione concerne l'opportunità - da parte sia della Corte, sia del Parlamento - di inquadrare la gestione di ciascun ente nell'andamento complessivo del settore in cui esso opera, con conseguente possibilità di analisi comparative fra enti simili.

Fino a che punto dunque può estendersi il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria? Deve la Corte limitarsi al semplice controllo della regolarità formale della procedura seguita, oppure deve anche accertare se le singole Operazioni svolte dall'ente sono state condotte nel modo più economico e conveniente, calcolando i costi richiesti e le utilità prodotte? (7). È indubbio che un controllo di economicità sulla gestione statale e degli enti pubblici è di assai più difficile attuazione che non quello meramente formale di legittimità.

Un giudizio sulla economicità implica in sostanza un giudizio di valore, con il rischio (sempre insito in giudizi di tale genere) che esso integri un apprezzamento soggettivo. Si dovrebbero quindi reperire degli standards il più possibile obiettivi e predeterminati. Tale esigenza è ben nota anche al legislatore. Ad esempio l'art. 18 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, occupandosi dei criteri di rilevazione e analisi dei costi e dei rendimenti, stabilisce che sulla base delle indicazioni di Cui all'art. 64 del decreto, i dirigenti generali adottano misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative. Il Dipartimento della funzione pubblica può chiedere all'ISTAT la elaborazione di norme tecniche e criteri per le rilevazioni ed analisi di Cui sopra e, all'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, la elaborazione di procedure informatiche standardizzate allo scopo di evidenziare gli scostamenti dei costi e dei rendimenti rispetto a valori medi e "standards".

Sul controllo di gestione, vedi anche il successivo §12.

6. Le relazioni periodiche al Parlamento

Varie leggi prevedono che alle Camere siano presentate Relazioni su questa o quella materia, da parte di singoli ministri o enti vari. Uno studio completo ed aggiornato su tali relazioni (oltre un centinaio) non è stato ancora fatto. Anche nei primi decenni del secolo alcune leggi prevedevano relazioni periodiche al Parlamento. La maggior parte delle leggi risale però agli anni post 1948. Talune relazioni governative al Parlamento concernono proprio l'attuazione di questa o quella legge. A titolo esemplificativo ricordiamo le seguenti Relazioni:

- sullo stato di attuazione del decreto-legge n. 380/1987 recante interventi urgenti per Roma, capitale della Repubblica;
- sui risultati conseguiti dalla sperimentazione della scuola a tempo pieno nell'ambito dell'istruzione elementare;

- sullo stato di attuazione del programma quinquennale per il Mezzogiorno;
- sullo stato di avanzamento dei programmi spaziali nazionali e sullo stato della partecipazione italiana a i programmi spaziali internazionali;
- sull'attuazione delle norme per la tutela sociale e della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza;
- sull'applicazione del nuovo regime delle locazioni;
- sullo stato di attuazione della legge sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro;
- sullo stato di attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia;
- sull'attuazione della legge quadro sulle aree protette.

7. I pareri parlamentari su atti del Governo

Esistono circa cento leggi dal 1978 ad Oggi che prevedono il parere delle competenti commissioni parlamentari, prima che il Governo adotti il decreto definitivo. Non si tratta solo di pareri su schemi di decreti legislativi delegati (com'è noto la legge n. 400/1988 stabilisce che in ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati).

Si tratta di pareri richiesti anche al di fuori della delega legislativa. Per fare alcuni esempi, il parere è richiesto sul modello per la redazione di bilanci di enti (ad esempio ente nazionale per la cellulosa e la carta - legge n. 4126/1981); sul programma per la tutela delle cose di interesse storico e artistico (vedi decreto-legge n. 371/1987); sul piano per l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitari aventi valore legale per istituzioni promosse o gestite da enti o da privati (legge n. 245/1990); sullo schema di decreto di programmazione dei flussi di ingresso in Italia nel 1993 per ragioni di lavoro degli stranieri non comunitari (vedi legge 28 febbraio 1990, n. 39); sullo schema di regolamento concernente l'organizzazione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie e per gli affari regionali (vedi legge 16 aprile 1987, n. 183); sull'elenco delle organizzazioni e degli enti di rilievo internazionale ai quali potranno essere erogati contributi (vedi legge 6 febbraio 1992, n. 180), e così via.

Come risulta da questa rapida disamina, i pareri delle commissioni parlamentari non si inseriscono solo nel procedimento di formazione di un atto legislativo, quale il decreto legislativo delegato, ma anche su atti amministrativi non aventi valore normativo.

In quest'ultimo caso, che significato ha il parere parlamentare?

Sul piano formale non vi è dubbio che si tratti pur sempre di una funzione consultiva delle Camere nei confronti del Governo e quindi una funzione ausiliaria per il soggetto che dovrà emettere l'atto definitivo.

Sul piano sostanziale nel parere parlamentare al Governo può ravvisarsi peraltro anche il presupposto per facilitare il controllo parlamentare. Infatti se il Parlamento esprime un parere in maniera articolata su uno schema di decreto, e detto parere non viene seguito dal Governo quando emana l'atto definitivo, il Parlamento può successivamente chiedere conto al Governo dei motivi per cui si è discostato dal parere parlamentare.

In questo caso il parere opera da parametro per la valutazione del comportamento del Governo, allorché questo non si conformi alle indicazioni date dal Parlamento con la emissione del parere e la Commissione non ritenga valide le motivazioni addotte dal Governo.

8. Le comunicazioni del Governo in Commissione

Negli ultimi anni hanno acquistato sempre maggiore importanza, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, le comunicazioni del Governo in Commissione. Talvolta è il ministro che prende l'iniziativa di riferire al Parlamento; ma più spesso è la Commissione che sollecita tali comunicazioni.

Anche se le comunicazioni del Governo devono farsi rientrare formalmente nelle attività conoscitive, è evidente che il dibattito che segue in Commissione alle comunicazioni del Governo è un'occasione propizia per il successivo esercizio di un'attività di controllo (oltre che di indirizzo), nei confronti

dell'esecutivo, anche se il dibattito in Commissione sulle comunicazioni del Governo si chiude senza la votazione di documenti.

Per fornire un'idea concreta, elenchiamo, a mo' di esempio, le comunicazioni governative rese ad alcune Commissioni del Senato, nella XII legislatura, scelte tra le più significative per i nostri fini.

a) Presso la 2^a Commissione (Giustizia):

comunicazioni del Ministro di grazia e giustizia sull'attuazione delle leggi 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace) e 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile): seduta Commissione giustizia Senato 25 novembre 1993.

b) Presso la 7^a Commissione (Istruzione pubblica):

Comunicazioni del Ministro della pubblica istruzione:

- sui risultati del primo anno di applicazione della nuova normativa in materia di insegnamento della religione nelle scuole primarie e secondarie (10 settembre 1987);

- sullo stato di attuazione dei corsi integrativi nella scuola secondaria superiore (21 febbraio 1995).

Comunicazioni del Ministro per i beni culturali e ambientali:

- sull'adeguamento degli impianti di sicurezza e del personale di custodia degli immobili destinati a musei, biblioteche ed archivi (10 e 25 gennaio 1988).

c) presso la 8^a Commissione (Lavoro):

Comunicazioni del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie in ordine al recepimento delle direttive comunitarie in materia di sicurezza sul lavoro (22 giugno 1994).

9. Le indagini conoscitive

L'istituto ha ottenuto nel 1971 una regolamentazione organica e dettagliata.

Occorre distinguere le udienze legislative dalle indagini conoscitive vere e proprie.

Per le "udienze legislative" gli artt. 143 Reg. Camera e 47 Reg. Senato (con qualche differenza) stabiliscono che le Commissioni hanno facoltà di chiedere che i ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo.

Mediante le "indagini conoscitive" le commissioni possono ascoltare non solo ministri, funzionari statali o del parastato, ma anche, e questa è la grande innovazione rispetto al passato, rappresentanti di enti privati, di associazioni di categoria, persone esperte nella materia in esame, privati cittadini (vedi artt. 48 Reg. Senato e 144 Reg. Camera).

Nello svolgimento di tali indagini, le commissioni non dispongono dei poteri delle commissioni d'inchiesta, né hanno facoltà di esercitare alcun sindacato politico, di emanare direttive, di procedere ad imputazioni di responsabilità.

A conclusione dell'indagine la Commissione può (al Senato) o deve (alla Camera) approvare un documento che dà conto dei risultati.

Come ho sottolineato in altra sede, le indagini conoscitive vanno inquadrare tra le attività parlamentari a carattere plurifunzionale. Pertanto sono affrancate dalla problematica propria di questa o quella funzione parlamentare. Anzi varie incertezze e buona parte degli equivoci in ordine alle indagini conoscitive derivano proprio dal loro inquadramento, consapevole o meno, nella funzione ispettiva e di controllo. Le indagini conoscitive hanno pertanto finalità essenzialmente "neutrali". E in ciò l'indagine conoscitiva si differenzia da un altro istituto che ha trovato negli attuali regolamenti un formale riconoscimento: l'istituto della Commissione "in sede politica" (vedi supra §4). Ciò premesso e ribadito, va sottolineato il fatto che, mediante le indagini conoscitive il Parlamento può acquisire numerose informazioni di prima mano, da utilizzare per l'esercizio della funzione sia legislativa, sia di controllo (8).

È superfluo sottolineare che anche la P.A. (oltre al Parlamento) può condurre indagini conoscitive sullo stato di attuazione delle leggi. Ad esempio, a distanza di quattro anni dall'approvazione della legge n. 241 sul procedimento amministrativo e di quella n. 142 sul riordino delle autonomie locali, il Dipartimento della Funzione pubblica, in collaborazione con l'Anci, con l'Upi e con l'Uncem, ha svolto la prima indagine sullo stato di attuazione delle leggi n. 241 e n. 142 del 1990.

10. Il progettato Osservatorio parlamentare per la verifica dello stato di attuazione delle leggi

Il 21 ottobre 1993 la Giunta per il Regolamento della Camera ha presentato una proposta intesa ad aggiungere al Regolamento della Camera un articolo 133-*bis*, contenente disposizioni per la verifica dello stato di attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge (Doc. II, n. 10).

La proposta - che ricalca analoga proposta della Giunta per il Regolamento presentata nella X legislatura (vedi. Doc. II, n. 27) - parte dalla constatazione che ad una approfondita riflessione teorica in materia di controllo parlamentare non è seguita una adeguata individuazione di strumenti nuovi, rispetto a quelli classici, capaci di concretizzare un reale controllo sulla esecuzione ed applicazione delle leggi.

Da qui l'idea - come ebbe a proporre la I Commissione della Camera nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142/1990) - di un Osservatorio permanente della Camera che espliciti un'attività di monitoraggio sulle più rilevanti leggi, su richiesta degli organi della Camera stessa.

La suddetta proposta di modifica regolamentare prevedeva che le Commissioni, ai fini della verifica dell'attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge, possano, nell'ambito delle materie di propria competenza, anche indipendentemente dalla delibera di indagini conoscitive, chiedere al Presidente della Camera di avvalersi per l'acquisizione di notizie, informazioni e documenti, di un apposito ufficio istituito nell'ambito dell'amministrazione della Camera, con il compito di osservatorio permanente sull'attuazione delle leggi.

I funzionari addetti a tale ufficio con l'eventuale collaborazione di esperti appositamente incaricati, avrebbero potuto, nell'ambito del mandato ricevuto e sulla base di specifica autorizzazione del Presidente della Camera, richiedere notizie ed informazioni agli organi della P.A., degli enti pubblici anche ad ordinamento autonomo delle regioni e degli enti locali e avrebbero avuto diritto di accesso ai documenti amministrativi secondo i principi previsti dalla legislazione vigente.

Lo scioglimento anticipato del Parlamento ha impedito alla Camera di esaminare tale interessante e innovativa proposta.

Ricordo, incidentalmente, che di recente il legislatore sembra giudicare con favore la istituzione di "Osservatori permanenti". Ad esempio, il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, ha costituito presso il Ministero del bilancio un Osservatorio delle politiche regionali, con il compito di verificare l'andamento e l'efficacia degli interventi nelle aree depresse. Tale Osservatorio è tenuto a fornire al Parlamento le informazioni, le notizie e i documenti che le competenti commissioni ritengono utili per l'esercizio dei propri compiti istituzionali.

Successivamente il decreto-legge 10.6.1994, n. 370, convertito, con modificazioni, nella legge 8.8.1994, n. 496, ha istituito presso il Ministero della pubblica istruzione l'Osservatorio per la dispersione scolastica.

La istituzione di Osservatori permanenti è una conferma ulteriore della consapevolezza acquisita recentemente dal legislatore (grazie anche al Rapporto Giannini e alle conclusioni della Commissione Barettoni-Arleri) che per raggiungere gli obiettivi fissati non basta fare delle buone leggi in astratto, ma occorre anche dotarle di una adeguata ed effettiva "copertura amministrativa". Anche gli altri Parlamenti si stanno dotando di nuovi strumenti per realizzare un monitoraggio più efficace sulla legislazione e sulle politiche pubbliche. In Francia, ad esempio, sono state approvate a tal fine la legge n. 96/516 e n. 96/517 del 14 giugno 1996 (il testo è pubblicato nel *Journal officiel* del 15 giugno 1996).

La prima delle leggi citate ha istituito un Ufficio parlamentare di valutazione della legislazione composto da due delegazioni costituite una all'Assemblea nazionale e l'altra al Senato. L'ufficio ha il compito, senza pregiudicare le competenze delle Commissioni permanenti, di raccogliere informazioni e procedere a degli studi per l'adeguamento della legislazione. L'ufficio ha ugualmente il compito di semplificare la legislazione.

La seconda legge citata ha istituito un Ufficio parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche formato da due delegazioni: una per l'Assemblea nazionale e l'altra per il Senato. Ogni delegazione dell'Ufficio è composta: dal Presidente e dal relatore (rapporteur) generale della Commissione delle finanze, da un membro di ciascuna delle Commissioni permanenti, membri di diritto. L'ufficio raccoglie tutte le informazioni di ordine amministrativo e finanziario. È autorizzato a farsi inviare tutti i documenti di servizio di qualunque natura ad eccezione degli argomenti di carattere segreto

riguardanti la difesa nazionale, gli affari esteri, la sicurezza interna o esterna dello Stato, in armonia col principio della separazione dell'autorità giudiziaria e degli altri poteri.

Per realizzare gli studi l'ufficio può fare ricorso a persone o a organismi scelti in funzione delle loro specifiche competenze.

11. L'art. 73-bis del Regolamento del Senato

Appare evidente che le Camere in tanto possono verificare la tempestiva attuazione delle leggi da parte della P.A., in quanto dispongono di un preciso e aggiornato scadenario degli adempimenti previsti dalle leggi.

Sotto tale profilo risulta assai meritorio l'art. 73-bis aggiunto nel Regolamento del Senato, nel novembre 1988. Il predetto articolo stabilisce che la Presidenza del Senato tiene nota delle leggi che stabiliscono un termine per la loro efficacia o per l'emanazione di altre leggi ovvero per la presentazione di disegni di legge o la adozione di provvedimenti da parte del Governo, curandone la segnalazione al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle Commissioni permanenti competenti per materia, almeno due mesi prima della scadenza (9).

Una norma corrispondente all'art. 73-bis del Regolamento Senato non è contenuta nel Regolamento Camera.

È superfluo sottolineare che il citato art. 73-bis Regolamento Senato, pur avendo natura strumentale e preparatoria per le funzioni camerale, mira a rafforzare il ruolo del controllo del Parlamento sul Governo e quindi anche detta norma ha una valenza politica nei rapporti Parlamento/Governo e maggioranza/opposizione e non solo organizzativa.

In ordine al citato art. 73-bis è stato osservato che, se è vero che l'elenco delle ipotesi previste dall'art. 73-bis è piuttosto ampio, esso non può ritenersi tuttavia esaustivo di Ogni ipotesi di termine previsto nella vigente legislazione.

Tale osservazione è esatta in sé, ma può replicarsi che la "curiosità conoscitiva" del Parlamento non è di natura accademica, ma di tipo operativo: in altre parole, al Parlamento interessa approntare gli strumenti che gli permettono di conoscere più agevolmente e in maniera certa quali siano i termini entro i quali lo stesso Parlamento o il Governo sono tenuti a porre in essere taluni adempimenti. In questa ottica, dunque, il contenuto dell'art. 73-bis appare meritorio ed adeguato.

In ordine al significato della parola "leggi", è da ritenere che essa comprenda non solo le leggi (costituzionali e ordinarie) del Parlamento, ma anche tutti gli atti legislativi con forza di legge. Restano esclusi quindi gli atti normativi secondari.

12. Il controllo di gestione secondo gli orientamenti della Corte dei Conti

Per completezza di informazione e per il ruolo (anche) di *longa manus* del Parlamento svolto dalla Corte dei conti - va ricordata la recente legge 19 gennaio 1994, n. 20 che ha abbinato il controllo preventivo della Corte al controllo successivo (di gestione e sulla gestione): un controllo preventivo, ricondotto a determinati e qualificati atti, per soddisfare l'esigenza della legalità dell'azione amministrativa, ed un controllo successivo, finalizzato a meglio verificare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e confrontarla col principio del buon andamento della pubblica amministrazione, costituzionalmente garantito. Sotto tale profilo, assai interessante si presenta la relazione sullo stato della giurisdizione e dei controlli della Corte dei conti, letta dal Procuratore Generale (E. Di Giambattista) all'apertura dell'anno giudiziario 1996.

Viene ribadito innanzitutto che nell'esplicazione del controllo sulla gestione è necessario andare oltre l'accertamento della legittimità e/o della regolarità dei singoli atti e puntare, invece, a valutazioni globali dell'operato dell'Amministrazione.

I controlli di gestione e sulla gestione, pur avendo attori e destinatari diversi, sono rivolti, comunque, alla verifica del rapporto tra risultati ed obiettivi, tra risorse disponibili e fattori della produzione acquisiti, tra "input" ed "output", cioè tra mezzi utilizzati e risultati ottenuti: verifica, in altri termini, dell'efficacia, dell'economicità e dell'efficienza dell'attività svolta.

La Sezione del controllo, nel fissare criteri e tecniche per la verifica dei fenomeni gestionali, ha ritenuto che debba, comunque, essere utilizzato un "sistema di indicatori a maglie larghe fondato su

pochi elementi agevolmente valutabili, costruiti sulla base di rilevazioni di medie nazionali sostanzialmente già reperibili nel sistema delle statistiche economico-sociali".

Il Procuratore generale ribadisce altresì che la grande tradizione culturale dell'Istituto, che si caratterizza non soltanto per il possesso di conoscenze giuridiche, ma anche per le esperienze maturate nel campo delle scienze della finanza e dell'amministrazione, costituisce in partenza una garanzia di successo. Strumenti di indagine e di consulenza che la stessa legge di riforma ha posto a disposizione della Corte, anche se finora poco utilizzati, potranno costituire il supporto utile per l'espletamento del nuovo controllo.

Quanto al controllo successivo, la giurisprudenza ha considerato, in via generale, che esso consiste nel confronto ex post tra i risultati effettivamente realizzati e quelli ipotizzati, in modo da verificare se procedure e mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli impiegati in situazioni omogenee, siano state ottimali quanto a costi, speditezza ed efficienza organizzativa.

È doveroso porre in rilievo che la Sezione ha opportunamente posto mano ad una revisione del metodo con cui esercitare il controllo, valorizzando appositi indicatori di efficienza ed efficacia autonomamente costruiti sulla base dei dati disponibili. Ciò, del resto, in conformità di quanto già statuito dalle Sezioni riunite della Corte nelle relazioni al Parlamento redatte sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico.

In tal modo, la Corte si presenta in "stile aziendale", esponendo, appunto, appositi indicatori da essa stessa elaborati, ponendo a raffronto per un significativo numero di periodi gestori la risultante di rapporti tra dati disaggregati di settori di attività oggetto di analisi che hanno favorito l'individuazione di linee di tendenza delle attività esaminate e utilizzando indici di bilancio costituiti da quozienti, nei quali al numeratore ed al denominatore sono allocati i valori di due grandezze scelte per lo studio di specifiche situazioni al fine di verificare anche "lo stato di salute" dell'Ente. Attraverso la conoscenza di questi dati, il Parlamento, al quale la Corte riferisce direttamente per mandato costituzionale, il Governo, con riguardo alla vigilanza ed altre valutazioni di sua competenza, e gli stessi amministratori dei singoli enti, nell'esplicazione della loro attività istituzionale, sono agevolati nell'esercizio della rispettiva funzione: il primo dispone di elementi qualificati nel valutare la necessità (o anche solo l'opportunità di continuare a contribuire in via ordinaria al finanziamento dell'ente interessato; il secondo ha precisi punti di riferimento per vigilare che l'ente stesso sia gestito con l'osservanza dei fondamentali principi di legalità, economicità, efficacia ed efficienza; e gli ultimi possono mettersi in sintonia con gli organi di controllo e di vigilanza nel realizzare una gestione proficua, conforme agli interessi dell'ente e, in definitiva, della collettività.

Per quanto riguarda i controlli economici interni un'apposita indagine ha evidenziato, complessivamente, un quadro scarsamente omogeneo, che, peraltro, è tipico di una fase di sviluppo e di transizione. La legge n. 142 del 1990, infatti, ha riportato a sistema le molteplici norme precedenti, ma l'ordinamento finanziario e contabile ha trovato il suo definitivo assetto solo nel 1995, sicché la concreta possibilità di andare a regime potrà realizzarsi solo in futuro.

Il modulo di controllo interno, che strettamente inerisce alla valutazione teleologica e di contenuto dell'attività amministrativa, da effettuare sulla base di categorie concettuali di valore pragmatico, assume una particolare rilevanza ai fini del referto, atteso che l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha affermato, tra l'altro, il principio secondo cui la Corte dei conti, nel suo compito di analisi e di verifica dei risultati di gestione, deve esprimere anche considerazioni in ordine al funzionamento dei controlli interni.

Restano ferme le funzioni di controllo con esito di referto al Parlamento già attribuite alla Corte da specifiche norme legislative in importanti comparti della gestione finanziaria dei pubblici poteri: le gestioni universitarie; le gestioni fuori bilancio e i fondi di rotazione; l'informatica pubblica.

La nuova frontiera del controllo sulla gestione rappresenta, secondo la visione delle Sezioni riunite della Corte, la compiuta attuazione dell'art. 100 della Costituzione. La rilevanza costituzionale delle nuove funzioni e l'ingente impegno necessario per muoversi verso la costruzione di metodologie rigorose e di strumenti analitici affidabili per il controllo sulla gestione, costituiscono una sfida di straordinaria importanza, non solo per la Corte ma anche per il sistema dei pubblici poteri.

L'arricchimento delle tecniche di analisi e del sistema di informazioni statistiche, economiche, sociali, amministrative e finanziarie in una con l'integrazione e l'allargamento della rete di informatica pubblica, costituisce una strada necessaria non solo per la crescita della funzione di

controllo ma, in definitiva, per la razionalizzazione e l'ammodernamento dell'intera Amministrazione pubblica.

13. Verifica governativa dello stato di attuazione degli impegni assunti dal Governo in Parlamento

È da sottolineare che il Parlamento non è l'unico organo interessato a conoscere lo stato di attuazione degli impegni assunti dal Governo in Parlamento.

Anche il Presidente del Consiglio - cui spetta, a norma dell'art. 95 Cost., di promuovere e coordinare l'attività dei ministri - è interessato a conoscere l'operato dei singoli ministri al riguardo.

In questa ottica, è lodevole che l'art. 19 del Regolamento interno del Consiglio dei ministri si occupi appunto della verifica dello stato di attuazione degli impegni assunti dal Governo in Parlamento.

Esso stabilisce che, al fine di collaborare alla tempestività e organica attuazione di tali impegni, il Ministro per i rapporti con il Parlamento segnala al Presidente del Consiglio le difficoltà riscontrate. Il Presidente del Consiglio può richiedere al Ministro competente gli adempimenti previsti, promuovendo, eventualmente in Consiglio dei Ministri, gli opportuni aggiornamenti del programma di Governo sull'argomento in questione.

14. Considerazioni conclusive

Non sempre è facile verificare se una legge è stata bene o male attuata (o non attuata) dalla Pubblica Amministrazione (10).

Nei casi in cui la P.A. deve compiere determinati atti o attività entro certi termini è facile verificare se tali atti o attività siano stati eseguiti e, in caso negativo, chiedere spiegazioni del motivo del ritardo. Se l'attuazione della legge è rimessa anche alla volontà dei destinatari è più difficile valutare i motivi per cui la legge non ha trovato applicazione.

Questo è il caso, ad esempio, di una legge che prevede contributi a chi produce determinati prodotti o sgravi fiscali a Imprenditori che costruiscono in certe regioni o che concede borse di studio a laureati particolarmente meritevoli. In tali casi bisognerebbe chiedersi perché il potenziale destinatario del beneficio non ha ritenuto di avvalersene.

Certo, può capitare che l'esistenza di un beneficio non sia stata sufficientemente pubblicizzata tra gli interessati (e in questo caso occorre chiedersi se l'opera di pubblicizzazione spetti alla P.A. o piuttosto alle organizzazioni di categoria, sindacali, ecc.), ma può anche darsi che la P.A. non sia stata abbastanza solerte nell'esaminare le domande presentate e quindi concedere il beneficio agli interessati nei termini che il legislatore si era prefissato, o comunque in tempi ragionevoli.

Comunque anche in caso di legge promozionale, se si constata che la legge non ha avuto applicazione o ha avuto una applicazione insoddisfacente, il legislatore non può rimanere inerte e rassegnato, ma deve fare una indagine con gli strumenti a sua disposizione dopo di che può scientemente decidere se modificare la normativa vigente e rimuovere gli ostacoli che, a suo avviso, hanno impedito una soddisfacente applicazione della legge oppure può abbandonare la legge al suo destino e cercare di adottare altri strumenti per perseguire gli obiettivi prescelti.

Nella introduzione ad un volume collettaneo sui controlli nella P.A. (11) Sabino Cassese afferma che i controlli parlamentari, in Italia, hanno "importanza minima", mentre quelli giurisdizionali hanno assunto importanza grandissima, grazie allo sviluppo quantitativo della giustizia amministrativa e a quello qualitativo della giustizia penale. Personalmente ritengo che tale Osservazione sia riduttiva e non condivisibile.

D'altra parte, quali parametri si prendono a base per valutare l'efficacia del controllo parlamentare? È vero che quasi mai il controllo parlamentare porta alle dimissioni del ministro o al ritiro dell'atto. Ma il ministro è chiamato a rendere conto del suo operato e gli elementi raccolti in tale modo sono utilizzabili per l'esercizio di tutte le funzioni parlamentari. Né bisogna dimenticare l'effetto "deterrente" del controllo: certi atti non sono adottati, o sono adottati in un modo piuttosto che in un altro, proprio per timore della possibile censura parlamentare.

Del resto, vengono sollevati, in maniera ricorrente, dubbi persino sulla efficacia della funzione legislativa, perché anche in tal caso mancano parametri prefissati ed oggettivi di riferimento: la

valutazione dell'operato del Parlamento deve basarsi su dati meramente quantitativi O anche qualitativi?

Il controllo parlamentare, per sua natura, ha per oggetto prevalentemente il comportamento degli organi, piuttosto che gli atti. Il fatto che un giudizio negativo del Parlamento non produca automaticamente la eliminazione dell'atto non significa che tale controllo sia inefficace o poco importante. Piuttosto, se la P.A. istituisce al suo interno effettivi ed efficaci controlli di gestione, ciò si ripercuoterà favorevolmente e sinergicamente sullo stesso controllo parlamentare.

Del resto è opportuno ricordare che, dopo molti studi e discussioni, qualcosa sta cambiando all'interno della P.A., anche a livello normativo. Ai nostri fini è sufficiente ricordare che il decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470, correttivo del decreto legislativo n. 29/1993, assorbendo in sé le precedenti previsioni normative, stabilisce che vengano istituiti, in alternativa, i servizi di controllo interno o i nuclei di valutazione, ferma restando, peraltro, l'identica funzione svolta dalle due diverse tipologie di organismi, e cioè quella di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. La scelta sul tipo di organismo da istituire è lasciata alle singole amministrazioni.

Risulta quindi evidente - anche alla luce di quanto detto al §12 - che negli ultimi anni si sono compiuti notevoli progressi (a livello di riflessione teorica, di legislazione e di organizzazione amministrativa) verso la realizzazione di un effettivo e soddisfacente controllo di gestione nei confronti della P.A., latamente intesa [\(12\)](#).