

(1) Il 16 novembre 1979 il Ministro per la funzione pubblica (M.S. Gianni) trasmetteva alle Camere un "Rapporto" sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato. Il "Rapporto" Giannini fu esaminato dal Senato nelle sedute del 18, 19 giugno e 10 luglio 1980. Dopo una approfondita discussione, fu approvato un ordine del giorno, assai articolato, che impegnava tra l'altro il Governo a presentare entro il 1980 un disegno di legge di attuazione dell'art. 95 della Costituzione, definendo le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri (in un sistema che al Presidente riconosca poteri di iniziativa, di propulsione, di manifestazione esterna e di coordinamento ed il Consiglio dei Ministri conferisca l'effettivo ruolo di sede di elaborazione dell'indirizzo di politica generale del Governo) e l'ordinamento degli uffici della Presidenza in stretta connessione di supporto delle funzioni proprie del Presidente o del Consiglio dei Ministri, con la soppressione di uffici che non rispondano a tale finalità. Dopo il "Rapporto Giannini", la Commissione Barettoni-Arieti (così chiamata da' nome del suo presidente) affronta ampiamente tutta la problematica in oggetto (vedi Maggioli editore, 1913).

Secondo la commissione, tra le cause che compromettono la fattibilità amministrativa delle leggi rientrano senza dubbio non soltanto l'adeguatezza delle tecniche amministrative, l'efficienza, la produttività, il costo e l'organizzazione amministrativa, quello che tradizionalmente si riteneva decisivo e che quindi continua ad essere valido, ma bisogna tener conto anche dell'adeguato esercizio della funzione normativa tale che da un canto il prodotto normativo si lasci possedere nel suo significato (che sia chiaro e intelligibile) e dall'altro si sia consapevoli degli oneri e dei riflessi esterni ad esso contenuti.

Una importante osservazione che la Commissione Barettoni-Arleri fa è questa. Un primo ambito di casualità interna, di difettosa o carente fattibilità è stato individuato dalla Commissione nella eccezionale dilatazione della fase procedimentale disciplinata dalla legge, sia nel momento programmatico e partecipatorio, sia nel momento amministrativo in senso stretto.

Un altro aspetto sottolineato dalla Commissione è il seguente: è opportuno dotare le previsioni normative relative al procedimento di quanti automatismi è possibile, sostituendo al principio oggi dominante della obbligatorietà delle singole fasi il principio della necessità del procedimento e della sua conclusione, indipendentemente dall'avverarsi di tempi o dei contenuti delle singole fasi. La Commissione Barettoni-Arleri auspicava che fossero costituiti degli uffici di fattibilità delle leggi (UFL), Sotto l'alta vigilanza di un comitato presieduto dai Presidenti delle Camere.

La Commissione Barettoni-Arleri ha individuato due distinti ambiti di attività di questi uffici di fattibilità delle leggi. Un primo ambito è quello concernente l'attività su committenza e può riguardare qualunque studio, indagine e ricerca su materie oggetto di presumibile legificazione.

Si tratta in sintesi di quell'attività istituzionale più propriamente attinente alla fase di iniziativa legislativa.

Quindi, sia nel momento che precede la presentazione del disegno di legge alle Camere, sia nel momento che precede l'approvazione da parte delle Camere (in Assemblea o Commissione in sede legislativa o deliberante) del testo, l'UFL dovrebbe fare uno studio e poi esprimere la sua valutazione.

Il secondo ambito di attività dell'ufficio ha più ampio respiro, perché non è connesso all'esame di una singola normativa oggetto di iniziativa o di approvazione, ma indirettamente connesso all'attività legislativa nel suo complesso e dovrebbe essere costituito dall'attività ad autoimpulso.

È inutile sottolineare che la istituzione degli UFL è rimasta allo stato di progetto.

(2) Tesi del tutto pacifica. Ovviamente per migliorare la qualità della comunicazione tra governanti e governati, occorre semplificare non solo il linguaggio *normativo*, ma anche quello *amministrativo*.

Studiosi e politici ne sono pienamente consapevoli ed infatti apprezzabili sforzi sono stati compiuti negli ultimi anni in questa direzione. Ad esempio, il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso un progetto finalizzato "Semplificazione del linguaggio amministrativo" che prosegue l'attività di riforma e semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni avviata con la redazione, sempre ad opera del Dipartimento stesso, del Codice di stile (1993). I prodotti finali del progetto sono: un codice di stile per la semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni, un glossario dei termini tecnici del linguaggio amministrativo, un manuale di consultazione per l'organizzazione grafica dei testi, uno strumento informatico di supporto al lavoro di redazione di testi semplici e chiari, una proposta di intervento di formazione. (Cfr. Relazione sullo Stato della pubblica amministrazione - anno 1995 predisposta dal Ministro per la funzione pubblica - Doc. XUI. n. 1-ter).

(3) Rispondendo alla Camera il 10 dicembre 1996 ad una interrogazione presentata dall'on. Elio Veltri, il Ministro per la funzione pubblica, Franco Bassanini, ha affermato che il dato di 150.000 leggi è stato formulato dal Dipartimento della funzione pubblica quando era retto da Sabino Cassese. Ma il dato clamoroso è che noi non sappiamo veramente quante siano le leggi vigenti. Vi è chi parla di 150-160 mila leggi; probabilmente questo dato è un calcolo di tutte e leggi approvate da I Parlamento italiano dall'unità ad oggi, senza considerare quante di queste siano state poi esplicitamente o implicitamente abrogate. Probabilmente il dato di 40 mila tornito dal Servizio studi della Camera si basa invece sulla stima delle leggi ancora in vigore. Ma questa stima non è sempre facile perché raramente le nostre leggi indicano espressamente quali provvedimenti legislativi abrogano, contenendo spesso norme di abrogazione implicita che lasciano agli interpreti e ai poveri utenti della legislazione il difficilissimo compito di capire quali siano le disposizioni ancora in vigore.

Ma - concludeva il Ministro - se anche fosse vero che le leggi in vigore sono 40 mila, si tratta pur sempre di un dato che è da 3 a 20 volte superiore a quello delle altre maggiori democrazie europee.

(4) Su tali temi, cfr. Di Ciolo V., *La crisi della legge*, nel volume *Formazione delle legge e tecnica normativa*, (a cura della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno), Roma, 1995, I.P.Z.S., pag. 23 segg.

(5) Per quanto attiene alle inchieste parlamentari, mi limito a ricordare la legge 17 gennaio 1994, n. 46, che ha istituito una commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e la recente proposta del 10 agosto 1996 di istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sullo stato di attuazione delle norme in materia di difesa del suolo (Doc. XXII, n 15).

(6) A titolo di esempio. vedi le comunicazioni effettuate presso la II Commissione (Lavoro), ai sensi del comma 2 del citato art. 46 del Regolamento:

- il 28/9/1994 dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale sul decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 5 agosto 1994 recante "Nuovo regime degli sgravi degli oneri sociali nei territori del Mezzogiorno";
- il 16 marzo 1995 dal Sottosegretario per il bilancio con delega al coordinamento delle politiche dell'unione europea, in merito all'attuazione della direttiva 92/57/CEE sulla sicurezza e la salute dei lavoratori nei cantieri temporanei mobili.

(7) La suddetta problematica trovasi già prospettata, ad esempio, nella Premessa alla Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato (1951 - 1960), Doc. Senato n. SS, Vol. I. III Legislatura.

(8) È opportuno pertanto elencare le principali indagini conoscitive che le Commissioni parlamentari del Senato hanno condotto nella XII legislatura:

- sullo stato di attuazione dei corsi di diploma universitario;
- sullo stato di attuazione dell'art. li del decreto legge 27.8.93, n. 323 convertito con modificazioni dalla legge 27.1Q.93, n. 422; sull'attuazione della legge 28.10.94, n. 595 concernente la liquidazione dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta;
- sullo stato di attuazione della legge 10.4.91, n. 125 recante norme in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro";
- sulla difesa del suolo dal dissesto idrogeologico e sull'attuazione della legge 18.5.89, n. 183;
- sull'attuazione del Trattato di Maastricht e sulle prospettive di sviluppo dell'Unione Europea. Per la Camera vanno ricordate le seguenti indagini conoscitive o udienze legislative:
 - sull'attuazione della legge n. 146/1990 (diritto di sciopero): Commissione XI, 9 settembre 1992 e 15 settembre 1992;
 - sullo stato di attuazione dell'art. 28 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, concernente la cessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica: Commissione VIII 24 settembre 1992;
 - audizione del Ministro della sanità sullo stato di attuazione del decreto-legge n. 384/1992, convertito con modificazioni dalla legge n. 438/1992: Commissione V, 5 agosto 1993;
 - audizione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sull'attuazione della legge 24 dicembre 1992, n. 506, con particolare riferimento al caso Tirrena; Commissione VI, 8 giugno 1993;
 - audizione del Ministro dell'ambiente sullo stato di attuazione della legge 6 dicembre 1991, n. 394, concernente la legge quadro sul le aree protette e sugli orientamenti del Governo in materia di disciplina della gestione dei rifiuti: Commissione VIII, 2 ottobre 1993.

(9) Tale articolo aggiuntivo è stato approvato dal Senato il 22 novembre 1988. Esso è Originato da un emendamento presentato dai senatori Maffioletti e Cannata e approvato nella seduta del 22 novembre 1988. Secondo i presentatori la ragione di questa proposta risiede nel fatto, che nessuno può negare, che oggi buona parte della legislazione presenta carattere di provvisorietà o un sistematico rinvio ad ulteriori leggi che non vengono neanche sottoposte all'attenzione del Parlamento. inoltre questo emendamento può rappresentare un antidoto alla legittimazione delle giustificazioni di carenza di legislazione prevista. che spesso si riscontrano a monte di diversi decreti-legge o di tante leggi che prevedono sempre nuove proroghe. L'emendamento fu accolto favorevolmente dalla Giunta per il Regolamento in quanto lo ha ritenuto un'utile opera di monitoraggio (sen. Elia).

(10) Ad esempio, il giornale "Il Sole - 24 ore" del 20.11.95 riporta oltre 50 casi di ritardata o mancata attuazione di leggi (per mancanza dei relativi decreti di attuazione. o per altre cause), con grave disagio per i cittadini destinatari delle norme legislative.

(11) AA.VV., *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, ed. Il Mulino, 1993, pag. 13.

(12) Sul controllo successivo vedi soprattutto: Allegretti U., *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995; Bagnera C.C., *Dalla burocrazia alla managerialità: innovazione organizzativa, controllo di gestione e qualità del servizio nella Pubblica Amministrazione*, in: Stato civile italiano, 1994, p. 70; Banca d'Italia, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, in Atti del Convegno, Perugia 9-10 giugno 1994; Bellelli D., *Le forme del controllo di gestione nella Pubblica Amministrazione*, in: *Nuova rassegna di legislazione, dottrina, giurisprudenza*, 1993, p. 1139; Carabba M., *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in "Riv. trim. dir. pubb.", 4, 1994, pp. 955 ss.; Carbone G., art. 100 in *Commentario della Costituzione*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Gli organi ausiliari*, artt. 99 e 100 Cost., Zanichelli. Bologna, 1994; Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Torino, 1991, pp. 85 ss.; Cassese S. (a cura di) *I controlli nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1993; Corte dei Conti (a cura di), *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. 1995; Cuocolo F., *Aspetti costituzionali del controllo di gestione*, in: *Quaderni regionali*, Anno XIII, Luglio-Settembre 1994, numero 3, pp. 919-925 e Gualtieri Sominovigo, *La nuova frontiera del controllo: brevi note*, ivi pp. 973-980; D'Auria G., *Ruolo e funzione dei controlli sulla Pubblica Amministrazione come datore di lavoro*, in: *Rivista giuridica del lavoro e della Previdenza sociale*, 1992, p. 31; D'Auria G., *Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure*, in: *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993; Farneti G., *I controlli interni e di gestione nella Pubblica Amministrazione*, in: *Nuova rassegna di legislazione, dottrina, giurisprudenza*, 1993, p. 1848; D'Orta C., *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nelle recenti riforme della Pubblica Amministrazione*, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 1007; Germani P., *La Ragioneria Generale dello Stato ed i controlli sulla finanza pubblica*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995; Guccione V., *Controlli ex ante e controlli ex post nella normativa pubblica*, in: *I controlli della Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993; Harden I., *Attività di controllo e rendicontazione nel settore pubblico in Gran Bretagna*, Bologna, Il Mulino, 1993; Loic P., *Il controllo della spesa pubblica nel sistema finanziario francese*, Bologna, Il Mulino, 1993; Nigri M., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione, dei funzionari dipendenti, amministratori pubblici con riferimento al controllo di gestione della Corte dei conti e responsabilità prevista del D.L. 2-3-1989, N. 66 (Legge 244/89)*, in: *Amministrazione italiana*. 1992, p. 91 1: Pascone G., *Le recenti innovazioni in materia di controlli di gestione e di economicità nella Pubblica Amministrazione*,

in: *Legalità e giustizia*, 1993. p. 422; Staderini F., *La riforma dei controlli nella pubblica amministrazione: controlli tradizionali e controlli di gestione sulle amministrazioni statali, regionali e locali*, Padova, CEDAM, 1985; Varriale G., *Prospettive del controllo di gestione nella Pubblica Amministrazione*, in: *Finanza locale*, 1994; Zuliani A., *Sistemi di controllo e valutazioni di efficienza negli enti locali italiani*, Bologna, Il Mulino, 1993.