

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
**SOTTOCOMMISSIONE PER LA DELEGIFICAZIONE**

1. Con il presente schema di disegno di legge si intende avviare una complessa procedura di razionalizzazione e semplificazione legislativa. Gli indirizzi generali di tale azione sono indicati nel programma di Governo, nel quale ci si propone: "la ricognizione e conseguente eliminazione delle norme legislative e regolamentari che appesantiscono in modo irragionevolmente minuzioso i procedimenti e i rapporti con i cittadini" e, in tale direzione, si enuncia l'intendimento di presentare "proposte tanto di abrogazione, quanto di deleghe per la riorganizzazione in testi unici di normative da ricomporre in modo organico, quanto infine di delegificazione, per gli aspetti sia procedurali che organizzativi, per i quali risulterà più opportuno il ricorso alla potestà regolamentare".

Lo schema di provvedimento che segue intende:

a) fissare alcuni principi di base relativi alla delegificazione, alla semplificazione delle norme e alla loro attuabilità;

b) avviare la delegificazione e semplificazione regolamentare di alcuni settori;

c) prevedere il "consolidamento" in testi unici della normativa dei settori indicati. Questo provvedimento sarà:

a) seguito da analoghi testi per altri settori;

b) accompagnato da un atto dell'esecutivo diretto a costituire un Ufficio centrale per il coordinamento della legislazione, per assicurare che, una volta avvenuta la delegificazione, la razionalizzazione e il consolidamento legislativi, il flusso di nuove norme vada a far corpo unitario, in modo omogeneo, con i testi esistenti. In questo testo è altresì previsto che ogni nuovo schema di disegno di legge risponda ad alcuni requisiti di chiarezza, attuabilità e coordinabilità con precedenti norme.

2. L'esigenza di riordinare la normativa vigente è un impegno di particolare importanza sia ai fini generali della certezza del diritto, negativamente condizionata da una produzione normativa a pioggia, di sempre più difficile lettura, sia al più concreto ma non meno importante obiettivo di semplificare le tecniche di redazione e di aggiornamento delle norme. Tutto questo esprime la necessità di razionalizzare la legislazione, fissando regole uniformi.

Una prima strada per il riordino della normativa è quella di stabilire, attraverso una delega, quanto debba rimanere nella legislazione primaria e quanto debba essere declassato a disciplina secondaria di regolamento o di atto amministrativo generale:

Con questo metodo, che presenta il vantaggio della gradualità, si fissano nella delega i criteri comuni (utilizzando anche la Direttiva n. 5 approvata dal Senato il 10 luglio 1980 ed alcune indicazioni del c.d. "Rapporto Giannini") e si prevedono, per singoli comparti di materie, i criteri specifici coerenti alle esigenze ed alle scelte politiche dei settori presi in considerazione.

L'individuazione dei settori che via via formano oggetto del riordino avviene secondo un piano di gradualità che tiene conto dell'indice di complessità della normativa, e perciò dell'urgenza di porvi mano, nonché del grado di sufficiente maturazione delle risposte tecniche.

Conseguentemente, si prevede la redazione di testi unici a carattere compilativo e di coordinamento delle norme in modo da sistemare in corpi normativi organici la (residua) legislazione primaria.

Seguendo tale metodo, sono anche possibili iniziative sperimentali graduate in rapporto alla rilevanza e difficoltà dei comparti, per poi affrontarne altri (con successive deleghe), in un ventaglio sempre più ampio.

La Presidenza del Consiglio può disporre, con auto nomen provvedimento - come già notato - che, entro un certo termine, le singole Amministrazioni debbano comunicare alla stessa Presidenza o al Ministro per la funzione pubblica le proprie iniziative in materia, nonché i criteri direttivi da inserire in ulteriori disegni di leggi-deleghe concernenti altri comparti di materie.

Logica conseguenza dell'opera di delegificazione è il riconoscimento di un potere regolamentare il cui esercizio valga a riempire gli eventuali vuoti oppure ad ammodernare la normativa secondaria; ovviamente, l'entrata in vigore delle norme abrogatrici va subordinata all'avvenuto esercizio della potestà regolamentare nelle corrispondenti materie, all'evidente scopo di evitare vuoti normativi "medio tempore".

Insieme con la delegificazione e con il riconoscimento di un potere regolamentare, si prevede il ricorso al meccanismo dei testi unici (sempre sulla base di una delega a tempo), che avrebbero, così, la triplice funzione di delegificare una parte delle norme, coordinare quelle rimaste a livello primario ed eliminare le eventuali antinomie, risolvendone i contrasti.

3. Prima di passare all'illustrazione delle proposte relative ai singoli comparti organici di materie, è bene avvertire che:

a) non sono regolati espressamente i procedimenti amministrativi in corso alla data della entrata in vigore della normativa, ai quali parrebbe opportuno continuare ad applicare la disciplina in vigore alla data in cui essi hanno avuto inizio;

b) si è evitato di affrontare - considerando le altre iniziative di coordinamento in corso - i problemi attinenti alla materia delle sanzioni, che, tuttavia, presentano particolare importanza nei settori della sicurezza e igiene del lavoro e del commercio con l'estero.

Per il primo settore, andrebbe considerata l'opportunità di prescrizioni che determinino sanzioni per i casi di inosservanza delle disposizioni contenute nel testo unico, da graduare in relazione alla gravità delle violazioni e comportanti comunque, nei casi più gravi, l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a lire 25 milioni.

Per il settore del commercio con l'estero, potrebbero essere previste norme per il riordinamento e la razionalizzazione del sistema sanzionatorio delle infazioni ai divieti di importazione ed esportazione ispirate ai seguenti principi e criteri direttivi: coordinamento delle nuove norme con le analoghe disposizioni del testo unico delle leggi in materia doganale, con le norme vigenti in materia di sanzioni amministrative a fronte di illeciti valutari e con i principi informativi della legge 24 novembre 1981, n. 689; determinazione e commisurazione delle sanzioni in conformità a quanto previsto dalla citate disposizioni in materia doganale; estensione delle sanzioni a qualsiasi ipotesi di violazione delle prescrizioni legittimamente dettate dall'organo competente; graduazione delle sanzioni in funzione delle recidività dei soggetti, della gravità del danno causato, dell'importo dell'operazione, della natura della prescrizione violata, delle caratteristiche della merce, del concorso di particolari circostanze aggravanti.

c) Si è evitato di introdurre nella normativa proposte relative a organici e a spese, per le quali si può provvedere appositamente. Questo vale, in particolare, per la disciplina del commercio con l'estero e dei procedimenti di contrattazione.

Per il settore del commercio con l'estero, potrebbe essere prevista l'istituzione di una nuova divisione presso la direzione generale per l'importazione e l'esportazione del Ministero del commercio con l'estero, con conseguente aumento delle dotazioni organiche del personale del Ministero di tre posti nel ruolo dei dirigenti e dei posti necessari nei diversi altri ruoli.

Per il settore relativo ai procedimenti di contrattazione, potrebbe essere opportuno individuare le materie per le quali, con separate norme, costituire apposite commissioni per l'attività consultiva in merito a delibere di contratti e/o progetti di contratti, relativi a determinati programmi, in sostituzione di ogni altro parere interno ed esterno alle amministrazioni previsto da norme di leggi vigenti. Ed, inoltre, prevedere la composizione ed il funzionamento delle commissioni, stabilendo che ad esse partecipino necessariamente, oltre ad esperti e funzionari, almeno un magistrato del Consiglio di Stato, un avvocato dello Stato, un rappresentante della Ragioneria generale dello Stato ed un consigliere della Corte dei conti non adibiti ad altri incarichi di consulenza e/o controllo.

4. Dopo aver illustrato gli aspetti generali del disegno di legge allegato, si passa alle proposte relative ai singoli comparti organici di materie.

#### A) CIRCOLAZIONE STRADALE

1. Aspetti generali. Il settore della circolazione stradale è caratterizzato dalla pleoricità delle norme accumulate nell'ultimo cinquantennio e dalla molteplicità delle autorità pubbliche incaricate di gestirle, spesso attraverso duplicazioni di funzioni e di strutture.

E ciò, nonostante che sia il codice della strada del 1933 (R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740), di cui sono ancora in vigore 35 articoli, sia quello del 1959 (DPR 15 giugno 1959, n. 393) siano stati redatti ed emanati come testi unici.

Intere materie, fondamentali per la circolazione stradale (ad esempio, le leggi sul trasporto merci, la legge sull'assicurazione obbligatoria, la legge disciplinante il pubblico registro automobilistico, le leggi regolanti gli autoservizi di linea e l'inquinamento atmosferico) sono rimaste fuori dal sistema del testo unico.

Si può stimare che, compresi i testi unici, almeno 100 leggi disciplinino la materia, mentre le competenze in tema di motorizzazione e trasporto sono divise tra ben nove Ministeri, numerosi enti locali (regioni, province, comuni), enti pubblici ed aziende (A.C.I., A.N.A.S.).

Questa situazione, oltre alle difficoltà per giudici, avvocati ed operatori del diritto, risulta particolarmente pesante per l'utente, che deve spesso rivolgersi, per lo stesso servizio, a diversi soggetti pubblici, con defatiganti attese e -costi maggiorati.

Di particolare attualità, come punti di crisi, gli adempimenti connessi al rilascio delle patenti di guida e della carta di circolazione.

2. Patente di guida. La patente di guida è il documento che attesta l'idoneità del titolare a guidare il veicolo. Essa viene ancora ritenuta un atto discrezionale della pubblica amministrazione (nella specie un'autorizzazione di polizia: Corte di cassazione, Sez. Unite, 14 luglio 1960, n. 1920), mentre in molti altri Paesi europei è considerata solo un provvedimento tecnico abilitativo.

Il sovrapporsi, per lo stesso documento, di accertamenti medici preliminari, di accertamenti sull'assenza di motivi ostativi al rilascio riguardanti l'ordine pubblico e la moralità e di accertamenti dell'idoneità tecnica, produce un "iter" lungo e costoso.

Le autorità interessate a tale "iter" sono il Ministero dei trasporti e le Prefetture. Mentre le procedure sono, nella prima fase, manuali (controllo documenti, registrazione domande, rilascio foglio rosa, prenotazione esami, controllo statino ed esami), successivamente, un elaboratore del Ministero dei trasporti provvede al controllo delle cause ostative al rilascio, stampa le patenti e le rinvia, con i certificati, alle Prefetture per il rilascio definitivo (compilazione e firma del Prefetto).

Le procedure automatizzate, peraltro, nella fase di digitazione dei dati su nastro, vengono affidate a ditte private in varie parti d'Italia, in base a gare pubbliche, e creano anch'esse ritardi e disfunzioni.

Tali procedure comportano tempi di rilascio varianti tra quattro mesi ad oltre un anno, mentre, in caso di smarrimento o furto di patente appartenente a persona non nata nel comune di rilascio, si raggiungono anche i due anni

Appare necessario intendere la patente come documento tecnico abilitativo. Il suo rilascio dovrebbe spettare al Ministero dei trasporti (o anche agli Uffici regionali o circoscrizionali, sotto la direzione e la vigilanza del Ministero dei trasporti) con procedure automatizzate che potrebbero consentirne il rilascio immediato all'utente, subito dopo l'esame.

Ciò richiede esclusivamente una riforma della legge e gli investimenti necessari al potenziamento tecnologico delle strutture. Il risparmio di tempo e di costi sociali, nel breve giro di qualche anno, ammortizzerebbe ampiamente i costi della riforma. I privati non solo non pagherebbero più i ritardi pubblici, ma non dovrebbero più rivolgersi a una sempre più ampia intermediazione parassitaria costituita da "agenzie" che suppliscono le carenze pubbliche.

3. Carta di circolazione. Attualmente, il sistema del rilascio della carta di circolazione (comprendente il foglio complementare) si basa su un doppio ordine di procedure e di adempimenti.

La fase di immatricolazione, cioè l'assegnazione di un numero progressivo di matricola (a chi si dichiara proprietario, senza alcun accertamento d'ufficio) corrispondente al numero di targa, viene effettuato dagli uffici della Motorizzazione Civile, con la consegna delle targhe al richiedente, con la stampa della carta di circolazione e con il suo invio al pubblico registro automobilistico (P.R.A.). Questo, a sua volta, deve provvedere agli adempimenti di competenza consistenti nel controllo dei titoli giuridici di acquisto, nella verifica formale dei documenti, nell'iscrizione di privilegi o vincoli, nel rilascio del foglio complementare e nella consegna della carta al richiedente (art. 58 codice della strada e art. 11 legge 15 marzo 1927, n. 436).

Il P.R.A. è gestito, per delega dello Stato, dal 1957, dall'Automobile Club d'Italia, ente pubblico, e dagli uffici provinciali dell'A.C.I.- L'utente deve rivolger si ad essi, dopo la fase di immatricolazione, per qualsiasi adempimento riguardante il veicolo, fino alla demolizione (trasferimento di proprietà, di residenza, aggiornamento dati tecnici, ipoteche, sequestri conservativi, cessazione della circolazione, pagamento tassa di circolazione, pagamento imposta erariale di trascrizione, ecc.).

Il P.R.A., inoltre, fornisce informazioni e controlli alla polizia e ai corpi di vigilanza urbana; riscuote l'imposta erariale di trascrizione, sostitutiva dell'imposta di registro; riscuote

l'imposta di bollo sulle operazioni, controlla la congruità dei pagamenti relativi alla tassa di circolazione, anche se versata su c/c postale; collabora con il Ministero della difesa; fornisce dati agli organi fiscali e giudiziari; predispone e stampa libretti fiscali per le tasse di circolazione.

Questo sistema, basato su procedure duplici prevalentemente manuali, da svolgere presso uffici diversi, per 50 anni ha funzionato, ma è entrato in crisi, con gravi danni per l'utente, negli anni della crescita della motorizzazione: basti pensare che le sole operazioni amministrative sono passate da 3 milioni nel 1965 a 13 milioni nel 1983.

Appare utile, quindi, unificare gli uffici preposti a tutti gli adempimenti amministrativi riguardanti il veicolo e le relative procedure, automatizzando la fase della "gestione della pratica", del rilascio del documento, delle variazioni connesse. Una soluzione è quella di conferire al P.R.A. tutti gli adempimenti amministrativi connessi all'uso del veicolo ed al Ministero dei trasporti tutti gli adempimenti tecnici.

## B) FISCO

1. Nell'ultimo decennio, il nostro sistema fiscale è cambiato radicalmente: da sistema con bassa pressione fiscale, data da tributi piuttosto semplici ma certo conformi alla struttura ed alla cultura economica comuni, è divenuto un sistema con alta pressione fiscale, assicurata da tributi molto complessi, non sempre conformi alla struttura ed alla cultura economica comuni. Ne sono derivate inefficienze ed iniquità, sul lato del prelievo, inerzie e vischiosità, sul lato dell'economia dei privati.

In particolare hanno funzionato i congegni di percezione automatica dei tributi costituiti dalle ritenute alla fonte (con cui il fisco ha moltiplicato, in forma capillare e gratuita, il sistema esattoriale). Non ha funzionato il resto della strumentazione fiscale, pur ispirato, in gran parte, alla stessa logica di trasferire sui privati costi amministrativi che originariamente erano propri del fisco. Ciò soprattutto perchè il fisco non è stato capace di produrre effetti di prevenzione generale della evasione.

L'azione congiunta, nello stesso sistema fiscale, di efficienze e di inefficienze ha causato tensioni che lo stesso sistema ha cercato di attenuare, quasi per compensazione, con una progressiva espansione della base normativa e del volume degli adempimenti a sfondo contabile imposto ai privati. Così, l'imposizione di quantità crescenti di vincoli ed adempimenti, normativi e contabili, ne ha accresciuto ed evidenziato, e non ridotto e nascosto, le inefficienze del fisco. E l'economia è stata progressivamente gravata da un sistema pervasivo ed oppressivo di nuove corvées; fra cui spicca una nuova burocrazia dell'elusione fiscale).

2. Si elencano gli strumenti della deregulation che, con le opportune gradualità e modularità, può contribuire a riportare il fisco nell'area dell'equità e dell'efficienza, col minore costo per l'economia privata:

2.1 - Una nuova politica legislativa e della codificazione fiscale. La legislazione fiscale non può essere - come è stato dopo la riforma del 1971-1973 - analitica ed enumerativa, per casi e sottocasi, soprattutto in un sistema che estende la libertà contrattuale fino ad ammettere i contratti innominati e dunque l'uso indiscriminato di strumenti civilistici per ottenere risultati fiscalmente non previsti o previsti con la minima incidenza fiscale. Lo sforzo di inseguire e fotografare con norme fiscali i processi reali dell'economia ha creato un apparato normativo la cui inutilità è data e segnata proprio dalla sua espansione e che ormai si avvita nella paralysis by analysis, con effetti di blocco e di ritardo dannosi per la economia. La legislazione fiscale deve essere ricostruita per principi (com'era nel testo unico delle imposte dirette del 1958). Il corpo normativo deve essere raccolto in un nuovo testo unico, che non può essere una raccolta delle norme esistenti per i vari tributi, ma che deve contenere una parte generale di regolazione degli istituti generali e, dunque, comuni ai vari tributi.

2.2- Imposte dirette sui redditi: ricostruzione degli "studi di redditività" delle categorie economiche, formulati, fino agli anni '60, dagli Ispettorati compartimentali delle imposte dirette. Tali studi, elaborati nel corso del tempo, con il concorso delle categorie e con professionalità, venivano resi pubblici in forme adeguate e fornivano un modello di azione, preliminarmente - in sede di dichiarazione - ai contribuenti e successivamente - in sede di controllo - agli uffici. Gli studi furono interrotti dopo la riforma del 1971-1973, preferendosi la legge analitica e la documentazione contabile, che, di per sé, avrebbe dovuto costituire un progresso decisivo. Questo strumento - comunque fondamentale - si pone, anche se indirettamente, nella logica della deregulation, perchè sdrammatizza di fatto il rapporto tributario e ne attenua sostanzialmente le tensioni. Non è necessario che sia formalizzato in atti ed effetti giuridici: anzi, deve contare per il suo peso e prestigio di fatto. E' fondamentale, soprattutto nella fase iniziale di ricostruzione, che sia discusso con le categorie che dovrebbero, anzi, essere sollecitate a formulare proposte. Può, poi, essere conveniente studiare il sistema francese (avviato con successo negli anni '70) dei centres ed association agréés, costituiti da organismi territoriali, che funzionano da "interfaccia" nel rapporto tributario tra fisco e categorie di contribuenti, fornendo garanzie di professionalità e neutralità, che si rivelano decisive alla generalità dei casi.

2.3- Compensazione "orizzontale", in sede di dichiarazione, tra crediti e debiti relativi ad imposte diverse. Conseguentemente, ad esempio, chi ha un credito per rimborso IRPEF (dovuto ad eccesso di ritenute subite o di acconti versati) ed un debito ILOR (dovuto al possesso della casa), potrà compensare direttamente le due voci, senza dover versare subito l'ILOR ed attendere il rimborso IRPEF (che, ritardando, costituisce una forma di fiscalità occulta). Solo questa specifica misura riguarda almeno 500 mila contribuenti.

2.4- Ragionevoli limiti di economicità di versamenti e rimborsi. Basterebbe elevare la soglia a 10.000 lire per eliminare un milione di partite, pari al 20 per cento delle partite annue. Ovviamente, non si tratta di negare il diritto ai crediti a debiti marginali, ma di accumulare le partite minime e di liquidarle, quando il totale supera la soglia. Il valore di questa misura va stimato, per il contribuente, in termini di risparmio dei costi amministrativi diretti, ma soprattutto in termini di recupero di risorse - uomini e mezzi - da destinare alle attività di controllo.

2.5- estensione all'ILOR dell'automazione dei rimborsi (già prevista per i rimborsi IRPEF). I rimborso ILOR crescono fortemente a causa di varie misure (erano circa 300 mila già nel 1980). Finora, sono automatizzati solo i rimborsi IRPEF. Le procedure manuali hanno tempi lunghissimi (5-10 anni); le procedure automatiche sono comunque più veloci (1-5 anni).

2.6- Introduzione dell'autotassazione anche per i redditi soggetti a tassazione separata (arretrati, indennità di fine rapporto), congiunta ad una radicale semplificazione del criterio di tassazione su tali redditi. Attualmente, su questi redditi non c'è autoliquidazione, ma liquidazione d'ufficio, che comporta un milione di ruoli di riscossione, ritardi nella riscossione (almeno 2 anni) ed errori.

2.7- Abolizione dell'obbligo di spedizione del mod. 101 (solo reddito di lavoro dipendente). La norma interessa 6,5 milioni di contribuenti. La spedizione al fisco del mod. 101 serve per rilevare dati analitici sul lavoro dipendente. Gli stessi dati possono però essere assunti concentrando gli adempimenti sui sostituti di imposta (circa 30.000), che dovrebbero utilizzare supporti magnetici, invece che cartacei. Il risparmio, in termini di costi per tutti i soggetti interessati (Poste e comuni inclusi) è molto elevato.

2.8- Eliminazione dell'obbligo di spedizione dei documenti attestanti ritenute subite, acconti e versamenti operanti, mod.RAD, etc. Si tratta di una massa (oltre 25 milioni l'anno) di

documenti contenenti informazioni di cui il fisco già può disporre centralizzando le proprie informazioni. I vantaggi amministrativi di questo strumento, per i contribuenti e per il fisco, sono - come intuibile - enormi.

2.9- Abolizione della doppia copia della dichiarazione IRPEF che è destinata ai comuni e sostituzione con un supporto magnetico. L'abolizione della copia-comune riguarda 14 milioni di contribuenti e la totalità dei comuni, che finora sono stati investiti da costi amministrativi enormi a fronte di una partecipazione all'accertamento delle imposte che, in dieci anni, è stata quasi ovunque solo teorica. Non si tratta, comunque, di una riduzione del potere fiscale dei comuni: i comuni che intendono partecipare effettivamente all'accertamento possono farlo sulla base di supporti magnetici o di prospetti meccanografici sviluppati, per loro conto e su loro richiesta, dall'amministrazione.

2.10- Eliminazione dell'obbligo di allegazione dei documenti giustificativi di costi ed oneri fiscalmente deducibili. Resterebbe, come ora, l'obbligo di conservazione. Si tratta di circa 3 milioni di documenti all'anno, la cui gestione è molto costosa. Si tratta di uno sviluppo della logica secondo cui il rapporto tributario deve essere fiduciario, anche nell'interesse del fisco.

2.11- Riduzione da 10 a 6 anni dei termini di conservazione della contabilità fiscale. La misura si spiega col fatto che il termine di decadenza assegnato al fisco per i controlli è di 6 anni, e può avere effetti - anche psicologici - notevoli.

2.12- Imposte indirette sui trasferimenti: sviluppo e consolidamento della politica di accorpamento delle aliquote IVA. Tradizionalmente, la distribuzione erratica delle aliquote IVA crea effetti perversi nella distribuzione dell'onere IVA, cui corrisponde la formazione di una grande quantità di versamenti e rimborsi economicamente non necessari (e creati solo dai c.d. effetti scaletta, dati all'impresa dall'aliquota a monte maggiore di quella a valle e non compensati dal valore aggiunto). Il decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, recante disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposte sul reddito e disposizioni relative all'Amministrazione finanziaria, convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, costituisce un primo significativo segno di questa politica.

2.13- Concentrazione in un ufficio degli adempimenti relativi agli atti di trasferimento delle case, dei terreni, etc. Attualmente, chi compra o vende una casa, un terreno, etc. deve portare l'atto

di trasferimento in tre uffici: all'Ufficio del registro (per la richiesta di registrazione, a fini fiscali), al Catasto (per la domanda di voltura dell'intestazione) e alle Conservatorie (per la nota di trascrizione, a fini di pubblicità immobiliare).

I costi diretti ed indiretti di queste operazioni, sostanzialmente ripetitive, perchè si tratta di tre letture diverse dello stesso atto, sono altissimi sia per il cittadino-contribuente sia per l'amministrazione-fisco. Si tratta di riunificare gli uffici o comunque di identificare un sistema integrato che risparmi andirivieni e moltiplicazioni di adempimenti.

### C) SICUREZZA E IGIENE DEL LAVORO.

1. La materia della sicurezza e igiene del lavoro è disciplinata da un numero assai elevato di provvedimenti normativi, di cui si segnalano soltanto i principali:

- D.P.R. 27 aprile 1955, n.547- Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro;
- D.P.R. 7 gennaio 1956, n.164- Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni;
- D.P.R. 19 marzo 1956, n.302- Norme di prevenzione sugli infortuni sul lavoro, integrative di quelle generali emanate con D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547;
- D.P.R. 19 marzo 1956, n.303- Norme generali per l'igiene del lavoro;
- D.P.R. 20 marzo 1956, n.320- Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro in sotterraneo;
- D.P.R. 20 marzo 1956, n.321- Norme per la prevenzione sugli infortuni nei cassoni ad aria compressa;
- D.P.R. 20 marzo 195\_6, n.322- Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e l'igiene sul lavoro nella industria della cinematografia e della televisione;
- D.P.R. 20 marzo 1956, n.323- Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro negli impianti tele fonici;
- legge 13 marzo 1958, n.264- Tutela del lavoro a domicilio;
- D.P.R. 9 aprile 1959, n.128- Norme di polizia delle miniere e delle cave;
- D.P.R. 26 maggio 1959, n.689- Determinazione delle aziende e lavorazioni soggette, ai fini della prevenzione degli incendi, al controllo del comando del Corpo dei vigili del fuoco;
- legge 11 agosto 1960, n.933- Istituzione del Comitato nazionale per l'energia nucleare (C.N.E.N.);
- legge 31 dicembre 1962, n. 1860, sull'impiego pacifico dell'energia nucleare;

- D.P.R. 29 maggio 1963, n. 1497- Approvazione del regolamento per gli ascensori ed i montacarichi in servizio privato;
- D.P.R. 13 febbraio 1964, n.185- Sicurezza degli impianti e protezione sanitaria dei lavoratori e delle popolazioni contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti derivanti dall'impiego pacifico dell'energia nucleare;
- D.P.R. 30 dicembre 1965, n.1704- Modifiche ed integrazioni alla legge 31 dicembre 1962, n. 1860 sull'impiego pacifico dell'energia nucleare;
- legge 1° marzo 1968, n. 186- Disposizioni concernenti la produzione di materiali, apparecchiature, macchinari, installazioni ed impianti elettrici ed elettronici;
- legge 20 maggio 1970, n.300- Norme sulla tutela e dignità dei lavoratori della libertà sindacale e della attività sindacale nei luoghi di lavoro sul collocamento;
- legge 30 dicembre 1971, n.1204- Tutela delle lavoratrici madri;
- legge 18 dicembre 1973, n.877- Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio;
- legge 26 aprile 1974, n.191- Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dalla Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato;
- legge 29 marzo 1974, n.256- Classificazione e disciplina dell'imballaggio e dell'etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi;
- legge 18 ottobre 1977, n.791- Attuazione della direttiva sul consiglio delle Comunità europee (n. 72/23/CEE) relativa alle garanzie di sicurezza che deve possedere il materiale elettrico destinato ad essere utilizzato entro limiti di tensione;
- legge 23 dicembre 1978, n.833- Istituzione del Servizio sanitario nazionale;
- D.P.R. 31 luglio 1980, n.619- Istituzione dello Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro;
- legge 27 giugno 1981, n. 332 . – Conversione in legge del D.L. 30 aprile 1981 , n. 169, concernenti misure urgenti in materia di assistenza sanitaria;
- legge 23 marzo 1982, n.97- Conversione in legge del D.L. 22 gennaio-1982, n. 10, recante norme per lo assolvimento delle funzioni omologative di competenza statale svolte dall'ENPI e dall'ANCC;
- legge 12 agosto 1982, n.597- conversione in legge con modificazioni, del D.L. 30 giugno 1982, n. 390 recante disciplina delle funzioni prevenzionali ed omologative delle Unità sanitarie locali e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro.

2. L'obiettivo di razionalizzare il sistema composto delle norme suddette e delle altre contenute nei numero si provvedimenti di integrazione ed attuazione, coordinandone i contenuti e semplificando gli adempimenti imposti alle imprese ed agli stessi lavoratori, trae una giustificazione di per sè evidente dalla quantità delle norme medesime.

Va aggiunto che l'opera di ricognizione della normativa esistente e di eliminazione, al suo interno, delle disposizioni superflue od obsolete rende necessario il ricorso agli strumenti tecnici della delegificazione della disciplina esistente e della sua raccolta in un organico "codice" o testo unico di settore.

Lo schema normativo che si propone è inteso a realizzare questi obiettivi di certezza. I suoi contenuti tengono adeguato conto delle conclusioni cui era già pervenuto il legislatore - che, nell'ambito della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (1. 23 dicembre 1978, n. 833), aveva definito, all'articolo 24, appositi criteri per l'emanazione di un testo unico della materia - ma, nello stesso tempo, segnano, per molti aspetti, un mutamento di indirizzo notevole rispetto alla scaduta delega dell'articolo 24, non tanto negli obiettivi di sicurezza, i quali non possono che essere sostanzialmente i medesimi (prevenire ed eliminare i fattori di rischio), quanto negli strumenti ritenuti idonei a perseguirli.

Si precisa preliminarmente che vengono escluse dallo esame le norme in materia di prevenzione contro gli infortuni relative all'esercizio di servizi ed impianti gestiti dalle ferrovie dello Stato, all'esercizio di servizi ed impianti gestiti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, all'esercizio dei trasporti terrestri pubblici e all'esercizio della navigazione marittima, aerea ed interna; nonché le norme in materia di igiene del lavoro a bordo delle navi mercantili e degli aeromobili. I nuovi criteri direttivi vengono ad incidere sui contenuti della riforma sanitaria, apportando quelle modifiche che i ritardi nella attuazione del disegno di riforma rendono ormai impellenti, soprattutto per quanto attiene alle fasi di controllo e di vigilanza; aspetti, questi ultimi, certamente non secondari in una materia imperniata sulla imposizione di una serie di obblighi penalmente sanzionati.

Non si deve però pensare, sotto questo profilo, ad un passo indietro, ad un processo involutivo rispetto alle linee tracciate dalla legge istitutiva del Servizio, bensì ad una pragmatica operazione correttiva indispensabile in un comparto che ha rilevato palesi insufficienze.

3. Passando alla illustrazione degli specifici criteri si osserva, sinteticamente, che, accanto al criterio che pone gli obiettivi di sicurezza e costituisce perciò il riferimento, di generale portata, intorno al quale ruota l'intera delega, viene prevista un'ampia delegificazione anche per i necessari provvedimenti di aggiornamento; per la natura stessa della materia, aperta al progresso scientifico e tecnico e allo sviluppo di nuove tecnologie, questi dovranno essere quantomai tempestivi e

costanti anche con riferimento alla necessità di inserire senza ritardi nell'ordinamento le direttive CEE di armonizzazione delle normative dei singoli Stati membri.

Altri criteri sono diretti a specificare gli obblighi di tutti quei soggetti sui quali incombe, nelle varie fasi, il fattore di sicurezza (produttori, commercianti, datori di lavoro), in maniera tale da dare effettività alla tutela dei lavoratori.

Alla stessa esigenza risponde la norma che prevede l'estensione generalizzata ed obbligatoria dell'omologazione, istituto di notevole valore prevenzionistico (già introdotto nell'ordinamento con una disciplina peraltro non affatto organica), ora obbligatorio solo in un ristretto numero di casi.

Altra norma, di portata largamente innovativa, prevede l'istituzione di servizi aziendali di sicurezza, nei ritenuti valori strumentali per il miglioramento tecnico professionale delle attività di prevenzione dei rischi negli ambienti di lavoro nonchè per il costante coinvolgimento e la responsabilizzazione così dei soggetti tenuti all'obbligo di sicurezza come dei lavoratori interessati.

Criteri diretti sono diretti a dare soluzione alle problematiche connesse alla vigilanza, aspetto tra i più delicati dell'intero settore, trattandosi di prendere pragmaticamente atto delle insufficienze manifestate, salvo eccezioni, dagli organismi di prevenzione istituiti dalla riforma sanitaria.

Si ritiene che la soluzione più opportuna sia quella di attribuire alle USL il compito di affiancare nella attività di vigilanza gli Ispettorati del lavoro che, del resto, continuano a svolgere in materia i compiti essenziali di polizia giudiziaria. Tramite gli stessi Ispettorati dovrebbe essere attuato il necessario coordinamento.

Non sono certo da sottovalutare le difficoltà connesse al prefigurato coordinamento, derivandone una ridimensionamento della autonomia degli organi locali; esso, però, costituisce senza dubbio condizione necessaria e indispensabile per evitare il protrarsi di deleterie frammentazioni e difformità di interventi.

Infine, allo scopo di realizzare un sistema prevenzionistico il più possibile armonico, è prevista l'estensione delle norme, ove compatibili, anche ai c.d. ambienti di vita in quanto connessi agli ambienti o alle attività di lavoro.

#### D) COMMERCIO CON L'ESTERO - Aspetti merceologici.

1. Una sia pur sintetica disamina del quadro normativo disciplinante il settore del commercio con l'estero ne evidenzia tre fondamentali caratteristiche cui sembrano corrispondere altrettante possibili direttrici di marcia per un intervento di razionalizzazione legislativa.

La prima caratteristica è data dalla ristrettezza dell'area coperta da disposizioni di legge e dall'assoluta prevalenza delle norme regolamentari o comunque sub-legislative: sia sotto il profilo valutario che per l'aspetto degli scambi commerciali, il modulo normativo prescelto riserva alla legge la funzione di introdurre generali divieti di attività, demandando alle determinazioni dell'esecutivo la rimozione dei divieti stessi per il tramite di atti amministrativi a carattere generale o di portata particolare.

Al di là delle irrinunciabili esigenze di flessibilità del sistema, il canone del divieto generale salvo autorizzazione si è notoriamente risolto, nel settore valutario, non soltanto in un'abnorme latitudine dei poteri discrezionali esercitabili dall'esecutivo, ma anche in una sottrazione di fatto dei provvedimenti restrittivi e negativi dal sindacato giurisdizionale, a null'altro potendo approdare l'eventuale annullamento dell'atto che al ripristino del divieto legislativo.

In attuazione del programma governativo, un'apposita iniziativa legislativa, da tempo all'esame delle Camere (A.S. N. 316), si muove, nel settore valutario, verso il capovolgimento del principio "tutto è vietato", la affermazione della "libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero" - in coerenza con i principi costituzionali e con gli obblighi internazionali dell'Italia - la riduzione dell'ambito di discrezionalità della autorità amministrativa e la razionalizzazione, in genere, del sistema normativo complessivamente considerato.

L'opportunità di un'analogha iniziativa nel settore dei c.d. divieti economici - riguardanti cioè, lo scambio di merci - si fonda in parte su coincidenti motivazioni (il superamento, cioè, del contesto politico ed economico da cui trae origine il sistema di divieto generale) ed in parte su considerazioni di diversa natura, che riguardano soprattutto l'incidenza della normativa comunitaria sull'area del diritto interno.

Si premette che l'attuale materia dell'import-export è fondamentalmente disciplinata dal D.L. 6 giugno 1956 n. 476, convertito nella legge 25 luglio 1956, n. 786 (la c.d. legge valutaria) il cui articolo 2 fa in particolare divieto ai residenti di effettuare esportazioni ed importazioni di merci se non in base ad autorizzazioni ministeriali.

Sulla base di tale disposizione, il D.M. 6 maggio 1976 (regime delle importazioni), ed il D.M. 10 gennaio 1975 (c.d. tabella export), ambedue ripetutamente modificati, autorizzano in via generale lo scambio di tutte le merci che non risultino assoggettate, da disposizioni degli stessi decreti, ad autorizzazione particolare.

Lo schema che ne emerge è analogo ma più complesso del parallelo percorso tracciato in materia valutaria: si è di fronte ad una norma di legge che fissa un divieto generale; ad un'autorizzazione generale che rimuove il divieto stesso; ad una parallela ricostituzione d'un corpo di divieti individuati da liste positive; da una serie di atti particolari di rimozione dei divieti

medesimi. Ma a tale astratta costruzione - la cui complessità di per sé pretenderebbe una rivisitazione normativa - si è venuta gradualmente sovrapponendo una sempre più fitta rete di norme comunitarie, emanate, con effetti di immediata applicabilità, in attuazione dell'articolo 13 del trattato di Roma che riserva espressamente alla Comunità la competenza sulla politica commerciale, in un'ottica di progressiva uniformizzazione della stessa sul piano europeo.

Le disposizioni comunitarie non si limitano, pertanto, a sancire la libertà degli scambi nell'ambito dei rapporti tra Stati membri, ma prevedono un regime comune di importazione nei confronti dei Paesi terzi ed un regime comune nei confronti dei Paesi a commercio di Stato (con la sola esclusione della Cina). A fronte dei relativi regolamenti - che, tenendo conto degli accordi stipulati dalla CEE, hanno in sostanza recepito le residue restrizioni nazionali dell'import-export - le disposizioni interne vengono ormai a configurarsi quali mere norme di attuazione, né qualsiasi tipo di restrizione potrebbe ex-novo essere introdotto dalla normativa interna se non previa concertazione ed autorizzazione comunitaria.

In tale situazione, ad una affermazione a livello legislativo della libertà degli scambi commerciali con l'estero (salve le limitazioni da determinarsi in coerenza con le disposizioni comunitarie) è lecito riconoscere carattere più ricognitivo che innovativo; ciò che non intacca, ovviamente, l'opportunità di una modifica che tende a conformare la legislazione del commercio estero a principi ormai radicati nell'ordinamento italiano e coerenti alla collocazione del Paese nel contesto internazionale.

In tal senso si provvede con il primo dei criteri di delega concernenti il comparto in esame.

2. Il secondo aspetto che caratterizza la normativa italiana sul commercio con l'estero è la difficile individuazione di competenze esclusive del Ministero del commercio estero e la sovrabbondanza, per contro, di strumenti procedimentali intesi a garantire la compartecipazione di altre Amministrazioni nelle relative scelte.

La caratteristica è nota e deriva sia dalla natura dell'interesse pubblico istituzionalmente curato dal Ministero - che attraversa orizzontalmente, incrociandole, le competenze verticalmente settorializzate di altre Amministrazioni - sia da motivi storici, consistenti nella istituzione relativamente recente del Ministero stesso.

Sia pure sulla base di disposizioni di non facile coordinabilità (si confronti l'art. 13, lett. d), del citato D.L. 6 giugno 1956, n. 476, con gli articoli 1 e 2 del D.Lgt. 16 gennaio 1946, n. 12, concernente le attribuzioni del Ministero del commercio estero), orientamenti giurisprudenziali hanno talora negato la astratta possibilità di provvedimenti del Ministero adottati, nel settore dell'import-export, senza previo concerto con altre Amministrazioni: e ciò nonostante l'assenza di

norme che individuino esplicitamente le Amministrazioni stesse e che predeterminino procedimenti di consultazione e di intesa specifici.

Interventi "deregolativi" su tale terreno saranno senz'altro possibili sulla base dei criteri generali di delega di cui all'articolo 1 del Ddl; ma per taluni particolari aspetti necessitano direttive particolari.

Come prima accennato, il D.M. 6 maggio 1976 relativo al regime delle importazioni e il corrispondente D.M. 10 gennaio 1975 sulle esportazioni pongono in essere un sistema di autorizzazione generale con la quale si abilitano le dogane a consentire le operazioni relativamente alle merci non comprese negli annessi ai decreti, e di autorizzazioni particolari cui sono invece soggette le merci figuranti nelle liste. Tralasciando le autorizzazioni generali, che verrebbero caducate dalla nuova impostazione, le autorizzazioni particolari, che conservano invece tutta la loro rilevanza, presentano nel nostro ordinamento amministrativo una particolarità che condiziona fortemente ed appesantisce le relative procedure: dette autorizzazioni non sono rilasciate infatti all'interessato che ne fa richiesta, ma sono formalmente rivolte alla dogana. Poiché, tuttavia, le dogane non rispondono direttamente al Ministero del commercio con l'estero, l'originaria autorizzazione, da quest'ultimo compilata in ogni sua parte e firmata, deve essere trasmessa al Ministero delle finanze che la convalida, conferendo all'autorizzazione stessa valore di "licenza" da notificarsi alla dogana (e, soltanto per conoscenza, all'operatore).

La procedura della doppia firma, oltre ad implicare tempi tecnici più lunghi ed una maggiore complessità di adempimenti, non appare conforme agli orientamenti emersi in sede CEE: la normativa comunitaria prevede modalità di rilascio e formulari uniformi e contempla l'emissione dei documenti stessi a nome dell'interessato (a titolo di esempio basti citare il reg. Cee n. 3418/83 e, nel settore agricolo, il complesso sistema di titoli all'importazione e all'esportazione, di norma spendibili presso qualsiasi dogana comunitaria, di cui al reg. Cee n. 3183/80).

L'armonizzazione con la regolamentazione comunitaria ed esigenze di chiarezza amministrativa impongono per tanto l'intestazione delle autorizzazioni all'operatore che ne ha avanzato la richiesta, salva ovviamente la competenza del Ministero delle finanze di impartire agli Uffici doganali le disposizioni necessarie per l'espletamento delle operazioni.

Per quanto attiene, poi, all'iter di formazione

del provvedimento autorizzatorio, è da tener presente che, per una più meditata valutazione del merito delle istanze, è prassi corrente fare ricorso a pareri consultivi di appositi Comitati interministeriali la cui funzione sostanziale è di consentire al Mincomes di acquisire l'apporto tecnico di tutte le Amministrazioni interessate, evitando così la richiesta di pareri scritti.

Da un lato, tuttavia, la prassi stessa necessita di esplicito fondamento normativo che ne espliciti, tra l'altro, la funzione sostitutiva nei confronti dei decreti o intese tra più Amministrazioni; dall'altro, una revisione generale delle competenze e delle modalità di funzionamento degli organi collegiali già esistenti può rivelarsi utile per introdurre snellimenti procedurali, quale, ad esempio, il ricorso al principio del silenzio-assenso nei rapporti interorganici.

Si ritiene infine utile che un apposito criterio di delega riguardi la facoltà del Ministero del commercio con l'estero di predeterminare criteri di ripartizione dei contingenti - in tutti i casi, cioè, di merci di importazione limitata per le quali le quantità richieste superino il quantitativo globalmente autorizzato - tenuto conto non solo del criterio della proporzionalità matematica ma in funzione del diverso possibile atteggiarsi dell'interesse pubblico a fronte della varietà delle singole situazioni. Facoltà analoga è riconosciuta in ordine alla ripartizione di contingenti non quantitativi (contingenti tariffari, merci assoggettate a particolari regimi comunitari).

Pur nella necessità di rispettare la flessibilità, del sistema, la disciplina di tale potere da parte delle norme delegate appare di per sé garanzia di corretto uso della discrezionalità amministrativa in settori spesso delicati, talora implicanti la confliggenza di rilevanti interessi economici. Sembra opportuno, ad ogni buon fine, che sul concreto esercizio della discrezionalità stessa siano attivate forme di controllo parlamentare, e che sia in tale ottica sancito l'obbligo dell'Amministrazione di riferire periodicamente alle Camere sulle determinazioni adottate.

3. La terza ed ultima caratteristica del quadro normativo del Commercio con l'estero è l'accentuato livello di disorganicità che inevitabilmente si connette da un lato alla già rilevata preponderanza delle fonti sub-legislative e, dall'altro, alla pluralità delle Amministrazioni che vantano competenze nel settore.

A ben avvertibili esigenze di coordinamento normativo - finalizzato soprattutto alla migliore consultabilità delle norme da parte degli operatori - si contrappone peraltro l'impossibilità concreta di provvedere a permanenti riunificazioni di norme in testi unici, proprio per la estrema variabilità nel tempo delle stesse e per il continuo intervento in materia di disposizioni comunitarie.

Un contributo efficace alla trasparenza normativa può ad ogni modo essere fornito attraverso la redazione e l'aggiornamento di raccolte, ad uso meramente consultivo, che organicamente raggruppino e classifichino i vari regimi di importazione ed esportazione tenendo presente le norme sui divieti economici, le disposizioni comunitarie ed il coacervo di disposizioni, legislative o regolamentari, che stabiliscano per gli operatori con l'estero divieti, obblighi, oneri in funzione dei vari interessi pubblici implicati dal commercio con l'estero. Per un'idea sulle dimensioni del fenomeno, può al riguardo tenersi presente che la sola CEE emana ogni anno circa 3.000

regolamenti e che, sul piano nazionale, in aggiunta alle disposizioni sui divieti economici e sul regime valutario, la serie di limitazioni di vario genere che può riguardare l'import-export discende tra l'altro: dalla tutela del patrimonio artistico, storico e d'archivio (legge 8 agosto 1972, n.487);dal monopolio ENEL (legge 6 dicembre 1962, n.1643); dalla disciplina concernente le armi e materiali bellici (T.U.P.S. 18 giugno 1931, n.773) ovvero i materiali strategici (D.L. 8 gennaio 1951, n.51 e legge 6 aprile 1954, n.190); dalle norme in materia veterinaria (T.U. sanità 27 luglio.1934, n. 1265); dalla normativa sulle sostanze stupefacenti (lei ge 22 dicembre 1975, n.658); dalle disposizioni sui tuono= poli fiscali (legge 10 dicembre 1975, n.724); dalle norme in materia fitosanitaria (D.M. 11 luglio 1980) e così via.

La ricerca, raccolta e sistemazione di tali norme richiede un lavoro complesso, tale da pretendere - in analogia a quanto operato in altri Paesi - l'istituzione di un Ufficio apposito.

Al fine di conferire la massima possibile organicità all'opera di riordino, si ritiene anche opportuno prevedere la possibilità per il Ministero di avvalersi di supporti automatizzati e di stipulare convenzioni con enti, amministrazioni o associazioni di categoria per forme istituzionalizzate di collaborazione.

#### E) DOGANE.

1. Fatti e studi recenti hanno evidenziato l'importanza delle operazioni doganali nel contesto delle procedure connesse alle attività commerciali con l'estero

I costi aggiuntivi, imputabili alla mancata razionalizzazione dei procedimenti e delle strutture, so no di incidenza tutt'altro che trascurabile e causa di discriminazione delle imprese nazionali. L'esigenza di ricercare in ogni modo una migliore competitività dei nostri prodotti rende urgente intervenire direttamente per eliminare ogni tipo di intralcio. E' difficile comprendere che spesso le operazioni doganali comportano una spendita di tempo superiore alla durata dello stesso viaggio, come, ad esempio, può avvenire nel caso di trasporto aereo a medio raggio.

Indubbiamente, l'aumento del volume dei traffici rispetto al personale in dogana rappresenta il principale problema che deve essere affrontato per garanti re un fluido espletamento delle formalità di import-export.

La dogana ha subito un processo di trasformazione per cui, da organo con funzioni esclusive di control lo e di esazione dei diritti, è andata assumendo in misura crescente anche un ruolo come organo erogatore di servizi nell'interesse degli operatori stessi (ad es. rilascio di certificazioni a fronte di merci esportate necessarie per usufruire nel paese di destino di trattamenti preferenziali). Appare evidente che il raggiungimento di un giusto equilibrio tra l'espletamento delle formalità doganali ed i tempi e gli oneri amministrativi connessi a tali adempimenti non può essere ricercato

in un puro e semplice potenziamento degli organici, ma piuttosto in una razionalizzazione dei servizi doganali ed in una revisione dei criteri e delle procedure di controllo.

2. Innanzitutto, occorre limitare i controlli e le formalità amministrative allo stretto indispensabile, abbandonando l'attuale sistema che dà facoltà al singolo verificatore di prescindere dalla verifica delle merci e di considerarle conformi al dichiarato, senza prevedere un efficace coordinamento dei controlli effettuati, nello spazio e nel tempo.

Tale sistema, infatti, da una parte non consente una razionale utilizzazione del personale disponibile e, dall'altra, non evita lunghe attese agli operatori interessati. Affidando, invece, ad un coordinatore il compito di stabilire quali merci devono essere visitate, sulla base di un campione da costruire secondo criteri predefiniti (in Francia è una unità di elaborazione centrale che interviene direttamente nella definizione del campione), si renderebbe possibile lasciare immediatamente alla libera disponibilità degli operatori le merci che è stato deciso di non controllare. Infatti, per quanto riguarda il calcolo ed il pagamento dei diritti si è in presenza di adempimenti amministrativi di cui è già previsto il differimento nel tempo.

Una volta individuato il campione in base a procedure che escludono un rapporto personale tra verificatore e dichiarante in dogana, si hanno ragionevoli garanzie che il campione delle merci da controllare sia realmente rappresentativo.

3. Un'altra via per evitare che i controlli intralcino la movimentazione delle merci consiste nella sostituzione dei controlli fisici con controlli di tipo amministrativo condotti sulla contabilità dell'azienda. Si tratta delle cosiddette procedure semplificate di accertamento doganale già previste dal vigente testo unico (articoli da 232 a 237). Tale istituto, tuttavia, sembra funzionare meglio all'import che all'export a causa di una serie di vincoli residui che appaiono in contrasto con la filosofia stessa delle procedure semplificate e che occorrerebbe quindi rimuovere per garantire a questo istituto una adeguata diffusione, paragonabile a quella già raggiunta in altri paesi europei, dove anche il 90 per cento delle esportazioni è effettuato in procedura semplificata.

Un primo vincolo da rimuovere riguarda i soggetti da ammettere alle procedure semplificate. Dovrebbero poterne beneficiare, infatti, anche i magazzini generali e le case di spedizione e di trasporto. Ciò consentirebbe, altresì, di dare attuazione agli articoli 126 e 237 del testo unico doganale, che prevedono la possibilità di dare al documento di trasporto valore di bolletta doganale per l'esportazione delle merci, la sostituzione del visto uscire con controlli contabili sulle scritture delle aziende di trasporto e la possibilità di presentare in dogana, per le operazioni di esportazione in procedura semplificata, dichiarazioni di esportazione cumulative.

Un altro vincolo che appare di notevole ostacolo alla diffusione delle procedure semplificate sembra essere inoltre rappresentato dalla "pretesa" della legislazione vigente che tutte le merci gestite in procedura semplificata siano oggetto di frequenti spedizioni. La filosofia delle procedure semplificate vuole che si ricorra alle stesse quando il complesso delle operazioni poste in essere dall'impresa sia tale da giustificare il controllo amministrativo in quanto più conveniente del controllo fisico.

A questo fine, è influente se uno o alcuni pro dotti sono oggetto di operazioni sporadiche, mentre la loro esclusione dall'autorizzazione impedisce o il carico di essi sullo stesso mezzo di trasporto con il quale viaggiano i prodotti autorizzati alle procedure semplificate, ovvero la presentazione in dogana dell'intero carico, con perdita conseguente di ogni beneficio.

Un ulteriore rilievo importante riguarda la rappresentanza in dogana. Data la particolare configurazione di questo istituto nella nostra legislazione, ove non sia possibile far sottoscrivere le dichiarazioni doganali a chi ha la rappresentanza esterna della impresa (cosa che può verificarsi quando lo stabilimento e la sede

amministrativa sono situati in località diverse), occorre che le dichiarazioni stesse siano firmate da uno spedizioniere doganale, il quale peraltro a parte questo adempimento non interviene in alcun modo nell'espletamento delle procedure, non vede la merce, non accede alla contabilità dell'azienda. Sarebbe poco razionale che l'impresa, la quale viene autorizzata a surrogarsi alla dogana e ad autoemettere la bolletta doganale debba poi farsi rappresentare dallo spedizioniere, mentre è altrettanto chiaro che l'autorizzazione ad avvalersi delle procedure semplificate è rilasciata all'impresa per le garanzie che quest'ultima nel suo complesso può offrire, non in funzione di un rapporto fiduciario con questa o quella persona fisica.

4. Per completare il ventaglio degli snellimenti procedurali occorre altresì prevedere, in casi particolari, la presentazione di dichiarazioni sommarie, da integrare in un momento successivo, e procedure che tengano conto della possibilità per le aziende, una volta predisposte le necessarie infrastrutture informatiche, di colloquiare direttamente e in tempo reale con la dogana a mezzo terminale. Tale possibilità consente di evitare le comunicazioni cartacee da un lato e, dall'altro, la presentazione in dogana della merce, qualora la dogana stessa ritenga di non effettuare controlli con conseguenti benefici anche ai fini della "gestione" del traffico stradale e ferroviario.

5. Infine, appare necessario consentire procedure parallele di esportazione laddove le spedizioni di valore limitato e ingombro ridotto possono essere effettuate rivolgendosi direttamente ad un ufficio postale.

In questi casi, infatti, sarebbero del tutto sproporzionati gli oneri diretti e indiretti della procedura consueta che prevede la presentazione in dogana della merce, l'eventuale intervento dello spedizioniere doganale, la visita doganale e la successiva spedizione a mezzo posta (per un pacco del peso di pochi chili e di valore anche modesto il costo medio di tali formalità può essere calcolato in lire 150.000). E' invece già prevista, ma per un numero limitato di prodotti, la possibilità di presentare direttamente la merce ad un qualsiasi ufficio postale, in base al presupposto che, comunque, il traffico postale viene avviato verso determinate dogane di confine presso le quali i controlli vengono effettuati a campione prima che i pacchi lascino il territorio doganale. Tale procedura risulterebbe particolarmente vantaggiosa per la spedizione all'estero di piccoli pezzi di ricambio da fornire quale servizio di garanzia e assistenza dopovendita per prodotti dell'industria meccanica ed elettronica, mentre per quanto riguarda lo abbigliamento, che, a differenza del settore meccanico già beneficia di questa possibilità, un ostacolo severo è rappresentato dal limite di valore (lire 1.000.000) stabilito sulla base del limite di valore pro-tempore vigente per le operazioni senza formalità valutarie e rimasto invariato, sebbene il limite per le formalità valutarie venga portato, con provvedimento in corso, a lire 10 milioni.

6. Un discorso a parte merita l'istituto della rappresentanza in dogana, imperniato sulla persona fisica dello spedizioniere doganale. La normativa italiana non prevede, a differenza di quella francese, la possibilità di conferire la rappresentanza anche ad organizzazioni in quanto tali, nate per l'espletamento di servizi connessi alle operazioni in dogana (case di spedizione e di trasporto, magazzini generali, consorzi, etc.), organizzazioni per le quali la sola condizione potrebbe essere l'utilizzazione di personale abilitato a dichiarare in dogana, anche se non in possesso della patente di spedizioniere doganale.

Le imprese, invece, che effettuano operazioni di import-export non per conto terzi ma in proprio, dovrebbero potersi avvalere di propri dipendenti, in quanto il dichiarare in dogana la merce di proprietà della impresa di appartenenza non rappresenterebbe, per il lavoratore subordinato, esercizio di una attività professionale per conto terzi. Dovrebbe quindi essere previsto il rilascio di una abilitazione ai dipendenti delle imprese ad effettuare dichiarazioni doganali in nome e per conto dell'impresa di appartenenza, di validità limitata alla durata del rapporto di lavoro subordinato.

7. Per quanto riguarda, infine, i magazzini generali, la normativa che li disciplina risulta ormai superata in quanto le tipiche funzioni, riconosciute fin dall'ottocento come specifiche dei magazzini generali, grazie alla facoltà loro attribuita di emettere fedepegno e che costituirebbero il

principale punto di differenziazione rispetto agli altri magazzini, sono ormai da tempo in crisi, essendo in crisi il ruolo del fedepegno stesso.

Appare altresì in declino l'ulteriore funzione dei magazzini, sia generali che di altro tipo, di dilazionare il pagamento degli oneri doganali e fiscali, in quanto la utenza, a fronte dei crescenti costi di carico e scaricò delle merci e per effetto stesso del territorio doganale unico comunitario, preferisce sdoganare "in linea" e poi eventualmente introdurre in deposito le merci ormai nazionalizzate. I magazzini generali potrebbero invece riacquistare un ruolo preminente se autorizzati ad operare come centri di raccolta e smistamento merci (cfr.art.127 del T.U. doganale) in maniera da poter effettuare le varie operazioni di pesatura, rottura del carico, formazione dei lotti prima che le merci stesse formino oggetto di operazioni doganali. Ciò eviterebbe di duplicare gli adempimenti e restituirebbe validità economica ad autoporti sorti per reali esigenze dei traffici e modernamente attrezzati e tuttavia, come nel caso di Rivalta Scrivia, rimasti soffocati dai vincoli della normativa vigente.

#### F) PROCEDIMENTI DI CONTRATTAZIONE.

1. La normativa vigente, legislativa e regolamentare, in materia di procedure contrattuali dello Stato, i vi comprese le aziende autonome, degli enti locali e de gli enti pubblici non economici, oltre ad essere caratterizzata, per generale ammissione, da una vetustà di impostazione che ne inficia ormai l'adeguatezza a regolamentare il moderno fenomeno dell'attività contrattuale dei soggetti pubblici, è costituita da numerose disposizioni legislative le quali, pur essendo di produzione relativa mente o abbastanza recente, si sono rivelate, nella pratica applicazione, di intralcio alla agilità, funzionalità ed economicità dell'azione amministrativa in materia di contratti.

Non può tralasciarsi di ricordare come l'affastellarsi di legghine di modifica ai principi generali della legge di contabilità di Stato e relativo regolamento, e lo svilupparsi di legislazioni speciali per settori o materie determinate, abbiano a tal punto complicato il quadro normativo di riferimento, da rendere oggi, paradossalmente, incomprensibile ai non addetti ai lavori quali sia no i principi fondamentali e quali le norme speciali.

Né va trascurata la ulteriore osservazione circa il fatto che gli adempimenti procedurali formalizzati, voluti dal legislatore agli inizi del secolo ai fini essenzialmente di garanzia della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione nella spendita di pubblico denaro, siano ormai additati come causa dei tempi eccessivamente lunghi e dei ritardi che spesso si verificano per la assegnazione e la esecuzione di un con tratto pubblico.

A queste conseguenze negative il legislatore, soprattutto in questi ultimi anni, ha cercato di porre puntuali rimedi, in specie privilegiando le esigenze di snellezza e di acceleramento procedimentale nel settore normativo delle opere pubbliche. Anche sul versante della de

legificazione si sono operati, in anni recenti, dei primi tentativi: si pensi, ad esempio, all'emanazione di norme sull'amministrazione e contabilità degli enti pubblici, di rango regolamentare, approvate con il D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 70, sul riordinamento degli enti pubblici stessi. Ma il risultato di tali interventi disorganici è stato di complicare ulteriormente una normazione divenuta troppo estesa (si pensi, a titolo di esempio, alla legificazione operata dalla legge 10 dicembre 1981, n. 741, di norme del capitolato generale per la esecuzione delle opere pubbliche dello Stato, fino a quella data di livello non primario); d'altro canto, non è stato possibile superare la logica del contratto come momento puntuale di spesa, per acquistare piena consapevolezza degli effetti di una politica contrattuale dello Stato in una funzione Keynesiana di sviluppo dell'economia.

Tutte le sopra menzionate disfunzioni si sono, in fine, viepiù evidenziate per la necessità di armonizzare le procedure nazionali con quelle previste dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e forniture, nonché per il progressivo ampliarsi dell'esercizio di potestà legislativa in queste stesse materie da parte delle regioni, anche a statuto ordinario, le quali hanno operato senza alcuna certezza sui principi fondamentali, di provenienza legislativa statale, chiaramente da rispettare in qualità di norme quadro.

Da più parti si è indicata l'esigenza di porre ora mai mano ad una generale revisione della disciplina contrattuale pubblica e per il conseguimento di tale finalità - sulla quale non può che concordarsi in linea teorica - si sono redatti schemi di disegni di legge per una nuova disciplina organica dell'intera materia. In questa ottica, occorre tuttavia che il legislatore ridisegni tutte le varie fasi in cui si articola il processo formativo dei contratti (predisposizione dei progetti, parere sugli stessi, sistemi di scelta del contraente, stipulazione dei contratti e relativa approvazione, controlli), nonché tutte le operazioni ed adempimenti successivi, quali la esecuzione, il collaudo, il pagamento del corrispettivo e la eventuale revisione dei prezzi.

Proprio la necessità di tale globalità di approccio rende i tentativi già effettuati (e probabilmente anche le eventuali future iniziative), deboli nella loro provenienza politica e di troppo difficile "gestione" in assenza di un centro propulsivo, di riflessione, studio e proposta che, nel tempo e per fasi successive, ma coordinate ad un unico disegno di legge di riforma complessivo, riesca ad attuare un così ambizioso progetto.

2. In relazione allo specifico comparto dei procedimenti di contrattazione, con l'allegato schema di disegno di legge si intende per l'appunto avviare su linee percorribili, anche a livello amministrativo, l'opera ora mai da tutti ritenuta necessaria di razionalizzazione, semplificazione e snellimento della legislazione in materia.

Per far ciò si è ritenuto necessario conferire al Governo un'ampia delega legislativa, da esercitare in un tempo adeguato, con fissazione di alcuni principi direttivi sulle fasi fondamentali della procedura contrattuale e, per altro verso, lasciando alla potestà regolamentare governativa, da esercitare in base alle norme delegate, la più compiuta disciplina di taluni aspetti della attività contrattuale (così, ad esempio, per quanto concerne specificatamente i criteri di aggiudicazione dei contratti e la disciplina delle fasi di stipulazione ed esecuzione dei contratti stessi).

In particolare, le principali innovazioni che si indicano alla produzione normativa delegata nel disegno di legge si concretano, sostanzialmente, nelle seguenti:

- aggiornamento dei limiti di valore ai fini della richiesta obbligatoria del parere del Consiglio di Stato e nuova disciplina dell'attività consultiva sui progetti di contratto, anche al fine di tener conto delle ampie competenze della dirigenza statale ad operare in materia contrattuale;

- abrogazione delle norme sui procedimenti di contrattazione, da sostituire con regolamenti amministrativi, e razionalizzazione delle procedure stesse, per singoli comparti di attività, anche mediante la redazione di appositi testi unici a carattere compilativo;

- riordinamento degli apparati pubblici preposti alla valutazione di requisiti soggettivi di tutte le imprese che intendano contrattare con lo Stato, consentendo lo sfruttamento di moderne tecnologie di trattamento dei dati e delle informazioni;

- tipizzazione in schemi e modelli, per contratti aventi ad oggetto prestazioni ripetitive o continuate e su materie ben definite, dell'intera procedura di assegnazione ed esecuzione di un contratto, con larga possibilità di snellimenti e semplificazioni per i casi in cui le amministrazioni procedano in modo assolutamente conforme agli schemi tipo;

- nuova disciplina per la revisione dei prezzi pattuiti, applicabile uniformemente a tutti i contratti di pubbliche forniture o lavori.

3. A quest'ultimo proposito, occorre sottolineare il valore non solo puntuale della prospettata nuova disciplina organica revisione: la materia è tale, infatti, da influire sostanzialmente sulla intera fase di esecuzione del contratto e, quindi, anche sulle norme relative al pagamento del corrispettivo e sulla tempestività della esecuzione stessa.

Si è ripresa, in questo senso, una espressa indicazione contenuta nel cosiddetto "Rapporto Giannini" sui principali problemi della amministrazione dello Stato, approvata con il voto del 10 luglio 1980 da parte del Senato, che, per questa parte, non ha potuto trovare in seguito alcuna più precisa formulazione in apposito schema di disegno di legge.

Si ritiene che le linee di riforma qui proposte possano, invece, affrontare e risolvere, in modo emblematicamente semplice" e con un approccio valido per la generalità dei contratti

pubblici, il nodo fondamentale intorno al quale ruota tutta la problematica della esecuzione dei contratti. Ovviamente, altri aspetti della stessa potrebbero essere utilmente riformati, previa attenta disamina degli effetti presumibili di tali interventi: si pensi, ad esempio, alla duplicazione di controlli all'interno della stessa procedura di esecuzione, nel settore delle opere pubbliche, tra direzione lavori e collaudazione degli stessi, che potrebbe però essere superata soltanto con una complessa riforma dell'impostazione normativa derivata dalla legislazione ottocentesca sui lavori pubblici così da recuperare pieno senso alle funzioni imprenditoriali dei moderni appaltatori e fornitori dello Stato, e qualificare il collaudo come momento di reale modifica dell'esatto adempimento dell'obbligazione da parte del privato contraente.

La "revisione" del regime revisionale presenta invece il vantaggio, sopra accennato, di poter avere generale e immediata applicazione, innovando una materia che presenta evidenti lacune - soprattutto da parte delle imprese è avvertita l'esigenza di unificare il regime economico dei contratti stipulati con le pubbliche amministrazioni, estendendo il regime revisionale fissato per la esecuzione di lavori pubblici anche ai contratti di fornitura di beni e servizi - e che massimamente risente di una produzione legislativa troppo di dettaglio e farraginoso, essendosi da tempo utilizzato lo strumento della "leggina" per migliorare aspetti puntuali della disciplina stessa.

In quest'ultimo senso, la presente delega al Governo consente una decisiva semplificazione dell'attività amministrativa, rispetto alle procedure oggi vigenti per la rilevazione e l'accertamento delle variazioni di costi ai fini dell'applicazione del meccanismo revisionale, così rendendo superabili le attuali commissioni provinciali per la revisione prezzi e la stessa Commissione ministeriale centrale, di cui all'articolo 4 del d.lg.C.p.S. 16 dicembre 1947, n. 1501.

La nuova disciplina consente, inoltre, uno snellimento anche nella "gestione" del singolo contratto, eliminando la necessità di rilevazioni dei costi e, quindi, dei conteggi in corso d'opera, e fissando invece momenti certi nella determinazione del corrispettivo (in questa stessa ottica sembra muoversi, da ultimo, anche un recente progetto elaborato dalla amministrazione dei trasporti, che prevede una forfettizzazione del compenso revisionale).

Risulta superata, altresì, la disciplina prevista dalla legge n. 700 del 1974, che ha consentito il pagamento di acconti revisionali per stati di avanzamento, poiché il pagamento della revisione è stato previsto a scadenza annuale, in relazione alla variazione del costo della vita verificata in base ai dati del solo indice ISTAT, valore, quest'ultimo, che può anche essere diverso dalle variazioni effettive del costo di costruzione in certe zone, ed è quindi dichiaratamente parametrico o, se si vuole, di riferimento, ma che presenta il vantaggio di essere coerente con un programma politico, sul quale vi è ormai generale consenso, di contenimento dell'inflazione entro tetti programmati

fissati dal Governo e che deve trovare concreta applicazione ed incentivo anche nell'utilizzo dello strumento contrattuale da parte delle pubbliche amministrazioni.

Va sottolineato che, applicandosi il nuovo criterio revisionale parametrico, deve ritenersi superato anche il principio, previsto dalle norme vigenti, che pone a carico del privato contraente un'alea pari al 5 per cento del costo della prestazione, principio ovviamente legato alla analisi e rilevazione puntuale del costo reale della prestazione. Questo fatto, unito al diverso principio, sempre contenuto nella norma di delega al Governo, di generalizzare la corresponsione di interessi di mora pari ai tassi correnti di mercato per qualsiasi ipotesi di ritardare anche per le imprese contraenti, una garanzia di man tenimento di un rapporto economico sempre equilibrato tra le prestazioni delle due parti.

D'altro canto, la cadenza revisionale annuale "azzera" in pratica il problema per la maggior parte dei contratti di fornitura di beni e servizi, da eseguirsi normalmente nel corso dell'anno successivo, al momento della stipula e per tutti quei contratti per la esecuzione di piccoli e medi lavori - sempre contenibili nell'arco dell'anno - per i quali assume così pregnanza il mito del prezzo fisso.

Sotto un ulteriore e diverso profilo, si perviene infine ad uno snellimento procedurale indiretto: essendo, la nuova disciplina inderogabile, l'applicazione della revisione diventa chiaramente un diritto soggettivo del privato contraente. Si dirime così l'annosa diatriba in merito alla natura giuridica del compenso revisionale che, per la nota, conseguente incertezza circa la giurisdizione applicabile, ha rappresentato una delle ragioni di più frequenti ricorsi a procedure contenziose in materia di contratti dello Stato: è facile prevedere che ogni controversia in merito possa, nel nuovo regime, essere devoluta a giudizio arbitrale.

Vi è, infine, un conclusivo elemento di chiarificazione e snellimento delle procedure contrattuali arrecato, anche solo in via riflessa, dalla nuova disciplina: essa consente infatti una previsione forfettaria dell'onere aggiuntivo cui la pubblica amministrazione potrà andare incontro per l'anno di stipulazione dei contratti e, quindi, consente una migliore formulazione delle leggi di spesa che comportano l'esecuzione di contratti: la predeterminazione certa dell'onere aggiuntivo, oltre a consentire una più coerente gestione della "leva" contrattuale, in funzione di controllo della spesa pubblica e di contenimento dell'inflazione, rappresenta il mezzo più sicuro per favorire un celere avviamento a conclusione delle procedure di assegnazione di contratti da dette leggi di spesa presupposti.

4. Riportandosi all'esame più generale dei criteri delineati per la delega al Governo in materia di contrattazione, vanno messi in luce due ulteriori punti specifici.

Anzitutto, quello dell'aggiornamento della disciplina sull'albo nazionale dei costruttori che intende, anche mediante la costituzione di analoghi elenchi ufficiali dei fornitori, offrire alle pubbliche amministrazioni committenti uno strumento efficace per la selezione dei contraenti privati, da tenere costantemente aggiornato. La delega sul punto prevede anche il necessario coordinamento con la legislazione antimafia, le cui disposizioni hanno sollevato non pochi problemi applicativi in tema di contratti pubblici, specie con riguardo alle responsabilità dei funzionari incaricati della contrattazione.

In secondo luogo, quello della prevista istituzione di un Ufficio centrale per il coordinamento dei contratti pubblici. In effetti, in coerenza con quanto sopra appena accennato, non sarebbe apparso possibile de legare al Governo, puramente e semplicemente, un così ambizioso progetto di riforma, sia pure da articolarsi nel tempo e per materie, se non provvedendo alla contemporanea costituzione di un organismo con compiti di studio e proposta dei nuovi testi normativi, regolamentari e applicativi sui vari possibili aspetti dei rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla fissazione degli standards tecnici di rispettare nei contratti pubblici. Sotto questo aspetto, è evidente che detto Ufficio, specie nei primi anni di attività, dovrà svolgere i propri compiti, nelle forme e modi più opportuni, sempre in stretto collegamento con il già previsto Ufficio centrale per il coordinamento della legislazione statale, di cui, al limite, potrebbe rappresentare una articolazione operativa specializzata.

Dalla azione dell'organismo centrale sui contratti si attende, in sostanza, di poter rendere concreta la auspicata delegificazione e semplificazione nella disciplina del fenomeno contrattuale delle pubbliche amministrazioni, mantenendosi, nel contempo, un'unitarietà di disegno ed una imputazione accentrata di valutazioni sul la efficacia delle misure normative via via suggerite ed attuate, ai fini della economicità ed efficienza dell'azione contrattuale dello Stato e degli altri soggetti pubblici.

## G) PROCEDURE PER L'EROGAZIONE DELLE SPESE DELLO STATO.

1. Le procedure riguardanti l'erogazione delle spese dello Stato sono, attualmente, disciplinate dagli articoli dal 49 (come modificato dall'art. 20 della legge 5 agosto 1978, n. 468) al 72 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, dagli articoli dal 269 al 508 del relativo regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, nonché da

alcune norme contenute nel testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Le disposizioni sopra richiamate, peraltro, si riferiscono alle fasi terminali del processo erogativo della spesa e, precisamente, a decorrere dal momento in cui viene a concretarsi l'obbligazione che lo Stato assume verso i terzi attraverso l'atto di impegno, cui fanno seguito le ulteriori fasi riguardanti la liquidazione, l'ordinazione del pagamento (emissione del titolo di spesa) ed il materiale pagamento a favore del creditore.

Prima, tuttavia, di giungere alla prima delle fasi su descritte (assunzione dell'impegno), esiste una serie di operazioni e c3i adempimenti, che variano a seconda della natura della spesa e trovano la loro specifica disciplina nelle rispettive leggi e non nelle norme di contabilità generale dello Stato, come, ad esempio, la materia relativa agli stipendi ed alle pensioni, il cui onere costituisce parte rilevante dell'intera spesa pubblica. A ciò fa eccezione soltanto la materia dei contratti, per i quali le fasi che precedono l'assunzione dell'impegno della relativa spesa, vale a dire quelle in cui si articola il processo formativo del contratto (predisposizione del relativo progetto da parte dell'Amministrazione, pareri degli organi consultivi sul progetto stesso, scelta del privato contraente, stipulazione e approvazione

del contratto), sono anch'esse disciplinate, in via generale, dalle norme di contabilità e, precisamente, dagli articoli dal 3 al 21 della legge e dagli articoli dal 36 al 123 del regolamento.

Delineato come sopra l'assetto normativo che regola il processo erogativo della spesa, si ritiene opportuno riportare, con riferimento a ciascuna delle fasi in cui si articola tale processo, le singole norme legislative, al fine di individuare quali di esse siano suscettibili di delegificazione.

2. Impegno. I principali problemi relativi a questa fase sono analizzati qui di seguito.

2.1- L'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sulla riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato, dispone che all'impegno ed all'ordinazione del le spese provvedono, nei limiti dei fondi assegnati in bilancio, il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri e i dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge, ferme restando le disposizioni speciali che attribuiscono tale competenza ad organi dello Stato dotati di autonomia contabile.

Il citato articolo - che ha sostituito l'articolo 49 della legge di contabilità del 1923, il quale attribuiva la competenza ad impegnare e ad ordinare le spese unicamente ai Ministri - recepisce, in sostanza, le innovazioni intervenute successivamente all'emanazione della su richiamata legge di contabilità e, in particolare, quelle relative al decentramento ai titolari degli uffici periferici delle funzioni amministrative per determinate materie, in attuazione della delega contenuta nella legge 11 marzo 1953, n. 150, nonché quelle di cui al D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, con le quali sono state attribuite ai dirigenti del lo Stato, entro determinati

limiti di valore a seconda dei vari livelli dirigenziali, le funzioni amministrative già di competenza dei Ministri.

2.2 – L'articolo 50 della legge di contabilità dispone che tutti gli atti con i quali si approvano contratti e si autorizzano spese e in generale tutti quelli dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello Stato devono essere comunicati dagli uffici amministrativi alla rispettiva ragioneria centrale per la registrazione dell'impegno. Prima di eseguire la registrazione la ragioneria verifica la legalità e la regolarità della documentazione e accerta la giusta imputazione della spesa al bilancio nonché l'esistenza del fondo disponibile sul relativo capitolo.

Per effetto del regio decreto-legge 29 giugno 1924, n. 1036, convertito nella legge 18 marzo 1926, n. 562, alle ragionerie centrali, oltre alle attribuzioni di cui sopra, è demandato altresì il compito di assicurare che la gestione del patrimonio e del bilancio dello Stato sia condotta nei modi finanziariamente più proficui.

2.3- Ai sensi dell'articolo 18 del testo unico sul la Corte dei conti, devono successivamente essere trasmessi alla Corte per il visto e la registrazione,

tutti i decreti con i quali si approvano contratti per lo importo superiore a lire 4.800.000 e quelli per i quali si autorizzano altre spese per un importo superiore a lire 2.400.000, quando l'autorizzazione non sia contemporanea all'emissione dell'ordine di pagamento.

Sono altresì presentati alla Corte dei conti tutti gli atti di nomina, promozione e cessazione dal servizio degli impiegati, i decreti relativi alla liquidazione delle pensioni e quelli con i quali si provvede al riscatto dei servizi ai fini della quiescenza.

2.4- Per quanto concerne gli atti di impegno emessi dagli uffici periferici, i cui servizi sono stati decentrati in attuazione della legge 11 marzo 1953, n. 150, o da disposizioni legislative emanate successivamente, le attribuzioni delle ragionerie centrali indicate nel precedente punto 2.1 sono state devolute, ai sensi dell'articolo 15 del D.P.R. 30 giugno 1955, n. 1544, sul decentramento dei servizi del Ministero del tesoro, alle ragionerie regionali dello Stato per i servizi decentrati su base più ampia di quella provinciale e dalle ragionerie provinciali dello Stato per i servizi decentrati su base provinciale o di minore circoscrizione.

Per i medesimi atti sopra richiamati, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti è stato devoluto alle delegazioni regionali della Corte dei conti, per effetto dell'articolo 5 della legge 20 dicembre 1961, n. 1345.

3. Liquidazione. Su questa fase della spesa - consistente nel riconoscimento del diritto del creditore e nella determinazione della misura certa dell'importo da corrispondergli - nulla dispone, in particolare, la legge di contabilità; i relativi adempimenti sono, invece, disciplinati dall'articolo 277 del regolamento di esecuzione della citata legge.

4. Ordinazione. I principali problemi relativi a questa fase sono indicati qui di seguito.

4.1- le varie forme di ordinazione dei pagamenti sono stabilite dall'articolo 54 della legge di contabilità e disciplinate singolarmente dai successivi articoli della medesima legge.

Tali forme sono le seguenti:

a) ordinativi diretti emessi sulle tesorerie dello Stato a favore dei creditori: forma questa che costituisce il sistema normale di ordinazione dei pagamenti;

b) aperture di credito, disposte anche esse sulle tesorerie dello Stato, a favore di funzionari delegati (che assumono la veste di ordinatori secondari della spesa), i quali, nei limiti delle somme ad essi accreditate, provvedono all'assunzione dell'impegno delle spese ed al conseguente pagamento, che può essere disposto in due modi: mediante l'emissione di ordinativi a favore dei creditori ovvero mediante prelevamenti in contanti, operati con buoni, per provvedere direttamente ai pagamenti a favore degli aventi diritto.

Occorre precisare che i casi in cui può procedersi alla emissione di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati sono tassativamente stabiliti dall'articolo 56 della legge di contabilità; non mancano, peraltro, talune disposizioni legislative che hanno derogato a tale tassatività, estendendo siffatta procedura ad altre fattispecie non previste nel citato articolo e ciò al fine di consentire una più rapida erogazione delle spese in relazione al fatto che sulle spese sostenute dai funzionari delegati il controllo, sia delle ragioni sia della Corte dei conti, viene esercitato in via successiva;

c) ruoli di spesa fissa, che riguardano, in particolare, il pagamento di quelle spese che si qualificano fisse in relazione alla circostanza che vengono a verificarsi per importi ed a scadenze predeterminati. Rientrano, pertanto, nel campo di applicazione di questa forma di ordinazione dei pagamenti gli stipendi, le pensioni, i canoni di locazione, le annualità e tutte le altre erogazioni a ricorrenza costante, con esatta predeterminazione degli importi e delle scadenze.

I ruoli di spesa fissa, dopo i controlli di cui si dirà in seguito, sono trasmessi alle Direzioni provinciali del tesoro, le quali provvedono, sulla base di essi, all'emissione di ordini di pagamento a favore dei creditori.

Oltre alle forme di ordinazione sopra elencate, che possono considerarsi come ordinarie, la legge di contabilità prevede forme speciali di pagamento, che riguardano, in particolare, le spese di giustizia, le vincite al lotto, gli interessi ed il rimborso di capitali del debito pubblico.

4.2- Gli ordinativi diretti, gli ordini di accreditamento ed i ruoli di spesa fissa, relativi ad atti di impegno di spesa divenuti esecutivi, qualunque sia l'importo, sono emessi dai primi dirigenti, ai sensi dell'articolo 9 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali.

I suindicati titoli di spesa sono trasmessi, per il riscontro e l'annotazione nelle scritture contabili, alla competente ragioneria centrale, la quale, dopo tali adempimenti, provvede ad inoltrarli alla Corte dei conti, per il controllo preventivo di legittimità (art. 19 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

La Corte dei conti, dopo aver apposto il visto, trasmette gli ordini di accreditamento e gli ordinativi diretti alla Direzione generale del Tesoro (artt. 325 e 409 del regolamento di contabilità), la quale provvede ad inoltrarli alla tesoreria competente per il pagamento. I ruoli di spesa fissa sono, invece, trasmessi dalla Corte dei conti alla competente direzione provinciale del Tesoro, ai fini della successiva emissione degli ordini di pagamento a favore dei creditori.

Per i titoli di spesa in discorso, emessi dagli uffici periferici con funzioni decentrate sulle assegnazioni di bilancio disposte in loro favore, ai sensi della legge 17 agosto 1960, n. 908, i riscontri preventivi sono esercitati dalle ragionerie regionali o provinciali dello Stato in relazione alla competenza territoriale e dalle delegazioni regionali della Corte dei conti, le quali provvedono ad inoltrarli direttamente alla tesoreria per il pagamento.

Gli ordinativi ed i buoni di prelevamento emessi dai funzionari delegati sulle aperture di credito disposte in loro favore, come pure gli ordini di pagamento emessi dalle direzioni provinciali del tesoro in base ai rispettivi ruoli di spesa fissa, non sono assoggettati ad alcun controllo preventivo e, pertanto, i predetti titoli sono trasmessi dagli uffici emittenti direttamente alle tesorerie per il pagamento.

Sulle somme erogate dai funzionari delegati il controllo viene esercitato in via successiva, sia dalle ragionerie competenti sia dalla Corte dei conti, attraverso i rendiconti che i predetti delegati sono tenuti, periodicamente, a redigere.

4.3- Una procedura particolare per l'erogazione delle spese è quella adottata con il sistema delle "contabilità speciali", di cui all'articolo 585 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

Tale sistema - che deve essere autorizzato per legge - consiste nella somministrazione dei fondi da parte delle Amministrazioni centrali a favore dei dipendenti uffici periferici mediante ordini di accreditamento emessi sulla, competente sezione di tesoreria, la quale provvede ad estinguerli facendo affluire i relativi importi - indipendentemente dai capitoli sui quali sono imputati i predetti ordini di accreditamento - ad una contabilità speciale aperta presso la stessa sezione di tesoreria ed intestata al titolare dell'ufficio periferico. Su tale contabilità speciale

il titolare dell'ufficio provvede alla emissione degli ordini di pagamento a favore dei creditori.

Sulla gestione delle contabilità speciali il controllo è esercitato, in sede successiva, dalla ragioneria competente e dalla Corte dei conti, attraverso i rendiconti prodotti dai titolari di dette contabilità.

5. Pagamento. Il pagamento dei titoli di spesa viene effettuato, di regola, dalle tesorerie dello Stato, ma, in taluni casi, anche dagli uffici postali e dagli uffici del registro.

Il pagamento dei suindicati titoli di spesa deve essere effettuato per contanti; tuttavia, in base al D.P.R. 10 febbraio 1984, n. 21, i creditori possono chiedere che l'importo ad essi dovuto sia accreditato al proprio conto corrente bancario o postale, accreditato per proprio conto a favore di un determinato istituto di credito, ovvero commutato in vaglia cambiario della Banca d'Italia, in vaglia postale ordinario o telegrafico.

6. Il quadro normativo sopra tracciato - formatosi attraverso la stratificazione di disposizioni risalenti ormai ad oltre un sessantennio con quelle intervenute, di volta in volta, successivamente, allo scopo di soddisfare talune esigenze che, man mano, si presentavano - pur contenendo vari principi che possono ritenersi tuttora validi, pone, tuttavia, in evidenza, oltre che un disarticolato assetto normativo, una complessità di adempimenti e di operazioni, che, appesantendo il processo erogativo, soprattutto per l'intervento in esso di molteplici organi, non si conciliano con l'esigenza di acceleramento della spesa pubblica.

Pertanto, da un esame approfondito delle disposizioni legislative richiamate, si rileva che ben poche appaiono suscettibili di delegificazione, atteso che la maggior parte di esse afferiscono a sfere di competenza, attribuzioni e conseguenti responsabilità, la cui disciplina, a norma dell'articolo 97, secondo comma, della Costituzione, è riservata alla legge.

Pertanto, è da ritenere che il problema sia da affrontare soprattutto sotto il profilo della semplificazione e dello snellimento delle procedure vigenti, tenendo altresì presente la necessità di procedere alla elaborazione di una disciplina coordinata ed organica di tutta la materia.

Ai fini suesposti è stata predisposta apposita norma intesa a delegare il Governo ad emanare norme legislative per provvedere alla revisione, integrazione e coordinamento delle vigenti procedure relative all'assunzione degli impegni, all'ordinazione ed al pagamento delle spese statali, eliminando le duplicazioni di competenze, di controlli e di adempimenti che non siano strettamente necessari per il pubblico interesse, nonché a prevedere, ai fini della delegificazione, quali delle norme che saranno emanate in attuazione della delega potranno essere successivamente modificate o integrate con norme regolamentari ovvero con decreti del Ministro del tesoro.

**SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA  
LEGISLAZIONE**

Art. 1

Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare, entro il termine di.....dall'entrata in vigore della presente legge e sentite le Commissione per gli affari costituzionali dei due rami del Parlamento, provvedimenti aventi valore di legge i quali, in riferimento ai comparti organici di materie di cui al successivo articolo 4, si uniformino, oltre che ai criteri specifici indicati in relazione a tale articolo, ai seguenti principi e criteri direttivi:

1) - abrogazione delle disposizioni legislative che:

a) rendono i procedimenti amministrativi eccessivamente complessi perché caratterizzati dall'obbligatorio concorso di pluralità di uffici e/o di organi della pubblica amministrazione e dalla conseguente moltiplicazione di competenze ai fini dell'emanazione di uno stesso atto o del suo controllo sotto profili sostanzialmente simili;

b) disciplinano attività di carattere interno della pubblica amministrazione ovvero modalità dell'azione amministrativa non suscettibili di incidere sulle posizioni soggettive o sugli interessi di terzi;

c) hanno contenuto puramente tecnico;

d) riproducono disposizioni già stabilite in fonti normative comunitarie e direttamente applicabili nell'ordinamento interno;

2) - attribuzione del potere di ordinare la spesa occorrente per l'attuazione dei provvedimenti amministrativi allo stesso organo cui viene attribuito il potere di emanare il provvedimento;

3) - eliminazione, previa verifica dei rapporti di condizionamento esplicito o implicito tra le varie disposizioni legislative, delle norme condizionanti o di quelle condizionate ovvero di entrambe, ed emanazione delle disposizioni sostitutive che si rendano necessarie;

4) - individuazione, per ogni procedimento, di un solo ufficio procedente e di un solo ufficio responsabile della decisione;

5) - eliminazione dei meri rinvii ad altre leggi mediante riproduzione delle relative norme e consolidamento delle norme aventi lo stesso oggetto;

6) - ampliamento della facoltà dichiarativa e di autocertificazione da parte dei soggetti interessati.

## Art. 2

I provvedimenti di cui al precedente articolo, ordineranno in maniera organica, nei modi e nelle forme di cui agli articoli successivi, la legislazione per ciascuna materia, in forma di codici e di testi unici.

## Art. 3

Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare norme regolamentari e provvedimenti amministrativi di carattere generale in sostituzione di disposizioni legislative abrogate per effetto dei provvedimenti di cui all'articolo 1.

La potestà è attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri se le norme regolamentari riguardano modalità generali dell'azione amministrativa o materie comuni a più Ministeri o che, pur rientrando nelle attribuzioni di un singolo Ministero, incidono sul complesso dell'azione amministrativa.

Le norme abrogative contenute nei provvedimenti di cui al primo comma entrano in vigore, per le singole materie, nello stesso giorno in cui diventano efficaci le norme regolamentari emanate, per le stesse materie, nell'esercizio della potestà prevista dai commi precedenti.

## Art. 4

I comparti organici di materie interessati dal riordinamento disposto dalla presente legge sono:

- a) circolazione stradale;
- b) fisco;
- c) c) sicurezza ed igiene del lavoro;
- d) commercio con l'estero (aspetti merceologici);
- e) dogane;
- d) f) procedimenti di contrattazione;
- e) g) procedure di erogazione della spesa.

#### Art. 5

I criteri specifici per il comparto di materie di cui alla lettera a) dell'articolo 4 sono:

- coordinare le norme contenute nel "Codice della strada" e quelle contenute nelle leggi sul pubblico registro automobilistico, sugli autoservizi di linea, sul trasporto merci e sull'assicurazione obbligatoria;
- semplificare la procedura di rilascio della patente di guida, attribuendo i compiti relativi a tale procedura esclusivamente agli uffici periferici del Ministero dei trasporti, salvo quelli concernenti lo schedario nazionale ;
- unificare e semplificare le procedure riguardanti l'immatricolazione e la circolazione degli autoveicoli, sopprimendo gli uffici superflui.

#### Art.6

I criteri specifici per il comparto di materie di cui alla lettera b) dell'articolo 4 sono:

- consentire agli Uffici delle imposte ed ai Centri di servizio di procedere alla liquidazione delle imposte dovute in base alle dichiarazioni dei redditi avvalendosi di criteri selettivi fissati annualmente dal Ministro delle finanze e di controlli automatici sostitutivi di quelli cartolari, basati su informazioni già disponibili presso gli archivi magnetici dell'anagrafe tributaria;
- sostituire l'obbligo di allegazione della documentazione alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche con l'obbligo di conservazione della stessa presso i contribuenti;
- abolire l'obbligo di presentazione della certificazione sostitutiva della dichiarazione dei redditi;
- consentire ai sostituti d'imposta di utilizzare anche supporti magnetici per dichiarare gli

emolumenti erogati e le ritenute effettuate;

- estendere all'ILOR delle persone fisiche la normativa che consente l'automazione dei rimborsi IRPEF;

- consentire alle persone fisiche la possibilità di effettuare, nella dichiarazione dei redditi, compensazioni tra somme relative alle imposte dovute e somme relative ai rimborsi richiesti;

- parificare i termini di conservazione delle dichiarazioni dei contribuenti a quelli previsti per l'accertamento delle imposte sui redditi, prevedendo procedure semplificate per la successiva distruzione;

- stabilire che la comunicazione ai comuni da parte dell'amministrazione finanziaria dei dati contenuti nella dichiarazione dei redditi delle persone fisiche debba avvenire mediante invio di tabulati meccanografici o supporti magnetici;

- modificare gli importi minimi previsti per l'emissione di ruoli e i rimborsi d'imposta, in base a criteri di economicità di gestione;

- rivedere la ripartizione dei compiti tra uffici delle imposte e centri di servizio al fine di un migliore utilizzo delle rispettive strutture e potenzialità, eliminando procedure o attività non più necessarie.

## Art. 7

I criteri specifici per il comparto di materie di cui alla lettera c) dell'articolo 4 sono:

- coordinare le norme dirette a prevenire ed eliminare nei luoghi di lavoro le condizioni pregiudizievoli all'integrità fisica ed alla salute dei lavoratori;

- stabilire, con norme aventi forza di legge, la disciplina generale idonea al conseguimento degli obiettivi di cui al punto precedente nonché, con provvedimenti aventi natura regolamentare, in relazione al progresso scientifico e tecnologico, le prescrizioni particolari riguardanti gli impianti, le macchine, le attrezzature e i dispositivi di protezione attinenti all'esercizio di attività lavorative; nonché quelle riguardanti i fattori di nocività ambientale, tenendo conto anche delle indicazioni della CEE e degli altri organismi internazionali riconosciuti;

- assicurare, in relazione al progresso scientifico e tecnologico, il tempestivo e costante aggiornamento delle norme, anche settoriali, di igiene e sicurezza del lavoro, mediante decreti del Presidente della Repubblica ovvero mediante decreti ministeriali quando l'aggiornamento riguardi prescrizioni particolari o di natura tecnica, e sempre previo parere dell'ISPESL;

- assicurare, con le modalità e gli strumenti di cui al punto precedente, il recepimento delle disposizioni normative della CEE e degli altri organismi internazionali riconosciuti concernenti le materie della igiene del lavoro, degli infortuni e delle malattie professionali;

- prevedere, in via generale, l'obbligo della omologazione per fini di sicurezza e indicare i criteri di individuazione dei prodotti o impianti da assoggettare alle diverse procedure omologative nonché i criteri di priorità per la loro attuazione;

- coordinare le norme sugli obblighi dei datori di lavoro in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, aggiornandole in rapporto al progresso tecnologico e distinguendo le responsabilità dei datori di lavoro, e, rispettivamente, dei dirigenti e dei preposti in ordine all'attuazione delle misure per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori;

- disciplinare gli obblighi e le responsabilità dei costruttori e dei commercianti per la progettazione, la realizzazione, la vendita, la locazione, la concessione in uso e l'impiego di macchine e componenti delle stesse, di utensili, di apparecchiature varie, di attrezzature di lavoro e di sicurezza, di dispositivi, impianti e mezzi di protezione destinati all'uso lavorativo;

- stabilire le procedure per la vigilanza e i poteri degli organismi di prevenzione, garantendo l'unitarietà e la organicità degli interventi in particolare mediante la attribuzione agli Ispettorati del lavoro dei compiti di vigilanza sulle attività lavorative, anche con la collaborazione degli organi del servizio sanitario nazionale;

- stabilire il coordinamento e l'indirizzo dei servizi aziendali e interaziendali di sicurezza;

- prevedere l'istituzione di servizi aziendali o interaziendali di igiene e sicurezza, dotati di caratteristiche di autonomia e professionalità, aventi il compito di provvedere, anche in collaborazione con le rappresentanze aziendali e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, all'accertamento periodico della efficacia delle misure di sicurezza, alla rilevazione dei dati ambientali igienico-sanitari e di rischio e alla eliminazione dei fattori di nocività nell'ambiente di lavoro;

- applicare, ove compatibili, le norme sulla sicurezza e l'igiene del lavoro anche agli ambienti di vita.

## Art. 8

I criteri specifici per il comparto di materie di cui alla lettera d) dell'articolo 4 sono:

- sancire, nel rispetto degli accordi internazionali e degli obblighi derivanti dalla partecipazione italiana alle Comunità europee, il principio della libertà di importazione ed

esportazione delle merci, salve le limitazioni da determinarsi con decreti del Ministro del commercio con l'estero;

- prevedere che alle limitazioni come sopra determinate possa derogarsi, nell'ambito dei criteri generali Stabiliti dal Ministero del commercio con l'estero, con autorizzazioni rilasciate dal Ministero stesso ai richiedenti e da questi ultimi direttamente utilizzabili presso gli Uffici doganali;

- prevedere, in sostituzione dei concerti o delle intese tra le diverse Amministrazioni interessate, l'istituzione di organi collegiali consultivi con la partecipazione di rappresentanti delle Amministrazioni stesse;

- per le merci la cui importazione sia quantitativamente limitata o assoggettata a particolari regimi comunitari, attribuire al Ministero del commercio con l'estero la facoltà di determinare le condizioni, le modalità ed i criteri di riparto, totale o per quote, del contingente, adeguando il principio di proporzionalità ai seguenti fini: evitare sia l'eccessivo frazionamento del contingente sia l'eccessiva concentrazione di esso, in via diretta o indiretta, a favore di uno o più richiedenti, privilegiare le richieste degli importatori abituali e nel contempo garantire l'accesso alla ripartizione dei richiedenti di recente operatività nel settore, contrastare manovre di sterilizzazione del contingente attuate con quantificazioni eccessive della merce richiesta, consentire che i vantaggi economici ricavabili dall'importazione risultino di stimolo alla libera concorrenza ed alla riduzione dei prezzi interni, privilegiare gli operatori pubblici;

- stabilire che dell'esercizio di detta facoltà il Ministro del commercio con l'estero riferisca annualmente alle competenti commissioni parlamentari con apposita relazione;

- assicurare la piena ed agevole conoscibilità da parte degli interessati delle norme e prescrizioni amministrative comunque comportanti oneri, limitazioni o condizionamenti relativi agli scambi commerciali con l'estero, anche mediante l'istituzione di un apposito ufficio incaricato della raccolta, del coordinamento e della divulgazione periodica od occasionale delle suddette norme e prescrizioni, nonché mediante l'impiego di sistemi informativi automatizzati e di forme obbligatorie o istituzionalizzate di collaborazione con amministrazioni, enti, associazioni ed organismi operanti nel settore.

#### Art.9

I criteri specifici per il comparto di materie di cui alla lettera e) dell'articolo 4 sono:

- stabilire procedure che consentano alle imprese di effettuare le dichiarazioni doganali

sulla base di comunicazioni informatizzate a mezzo terminale;

- prevedere formalità sommarie di dichiarazione in dogana per l'esportazione e l'importazione di merci particolarmente voluminose o di scarso valore, di merci deperibili o la cui spedizione abbia carattere di comprovata urgenza nonché di merci oggetto di particolari accordi internazionali;

- affidare, per ogni dogana, ad un coordinatore il compito di stabilire per quali operazioni deve essere disposto l'accertamento, sulla base di un campione costituito secondo criteri predeterminati, così da lasciare immediatamente alla libera disponibilità degli operatori le merci da non controllare;

- ammettere alle procedure semplificate di accertamento anche i magazzini generali, le imprese di spedizione e quelle di autotrasporto, e riferire tali procedure anche a merci oggetto di operazioni occasionali purché il volume complessivo delle operazioni effettuate sia tale da rendere il ricorso a questo istituto economicamente giustificato;

- prevedere che i controlli amministrativi condotti sulla contabilità delle imprese che si avvalgono delle procedure semplificate di accertamento siano saltuari e non a periodicità fissa;

- rivedere la normativa sulla rappresentanza in dogana per le operazioni in procedura semplificata in modo che la responsabilità per la corretta gestione di tali operazioni sia sempre riferita all'impresa ammessa alla procedura e non alle persone fisiche che operano alle dipendenze o su incarico della stessa;

- prevedere il rilascio dell'autorizzazione a dichiarare in dogana, oltre che alle persone fisiche, anche ad imprese ed a soggetti collettivi, sempre che le une e gli altri si avvalgano di persone abilitate a dichiarare in dogana pur se non siano in possesso della patente di spedizioniere doganale;

- ampliare la procedura di spedizione all'estero a mezzo pacco postale senza preventiva visita doganale, salvo il controllo a campione presso le dogane di uscita sulle quali viene convogliato il traffico postale, ammettendo a questa procedura tutte le merci non soggette a particolari divieti e formalità all'esportazione ed allineando il valore delle spedizioni da effettuarsi con detta procedura al limite al di sotto del quale non sono richieste formalità valutarie;

- aggiornare l'ordinamento dei magazzini generali in modo che questi possano operare come centri di smistamento delle merci, e raccordarlo con la normativa doganale.

## Art. 10

I criteri specifici per il comparto di materie di cui alla lettera f) dell'articolo 4 sono:

- razionalizzare la normativa concernente i contratti dello Stato delle aziende autonome e degli enti pubblici non economici, adeguarla all'evoluzione tecnologica e consentire l'utilizzazione di sistemi automatici di trattamento dei dati e di ogni altro supporto informativo, sia ai fini della procedura di perfezionamento e della operatività dei contratti, sia ai fini della trasmissione di dati e di notizie ad essi riferentisi;

- conferire omogeneità di disciplina ai contratti dello Stato e degli enti pubblici;

- stabilire che le regole tecniche e gli standards dei contratti pubblici, secondo i settori cui si riferiscono, debbono essere adottati con regolamenti, tenendo conto delle normative tecniche internazionali, e stabilire metodologie per l'aggiornamento costante di tali norme in relazione agli avvenuti mutamenti tecnologici;

- sostituire, anche parzialmente, pareri, concerti ed intese con appositi organi consultivi, con la partecipazione di rappresentanti delle amministrazioni interessate;

- prevedere ulteriori innalzamenti dei limiti di somma oltre ai quali è obbligatorio richiedere il parere del Consiglio di Stato, nonché il raddoppio di tali limiti qualora le delibere o i progetti di contratto riguardino materie per le quali esistono specifici capitolati d'onere approvati dopo aver sentito il parere del Consiglio di Stato e sempre che i contratti vi facciano integrale rinvio ovvero quando il contratto venga stipulato mediante utilizzazione di un modello o schema-tipo preventivamente approvato;

- aggiornare e coordinare con la legislazione antimafia la disciplina dell'albo nazionale dei costruttori e costituire analoghi elenchi ufficiali di fornitori dello Stato e degli enti pubblici per organici comparti produttivi, articolati in relazione alle esigenze pubbliche e alle situazioni geografiche, così da poter valutare e aggiornare costantemente la situazione di ciascuna impresa abilitata a stipulare contratti con lo Stato e gli enti pubblici anche ai fini della repressione della delinquenza di tipo mafioso, definendo i compiti dei funzionari pubblici incaricati della contrattazione;

- estendere la facoltà di ricorrere alla procedura della trattativa privata anche al di fuori delle ipotesi previste dalla legislazione vigente, sia per nuove fattispecie, sia in relazione a determinati limiti di somma;

- abrogare le norme in materia di procedura di scelta del privato contraente e di aggiudicazione e stipulazione del contratto, sostituendole con norme regolamentari da emanarsi con decreto del presidente del consiglio dei Ministri;

- semplificare e snellire le procedure di scelta del contraente eliminando le duplicazioni di competenze, di controlli e di adempimenti che non siano strettamente essenziali a garanzia dei diritti dei terzi e per la tutela degli interessi della pubblica amministrazione;

- rivedere le norme sull'approvazione del contratto allo scopo di avvicinare il momento dell'efficacia a quello della stipula, anche ampliando le ipotesi di esecuzione anticipata del contratto stesso;

- rivedere la disciplina del ritardo nel pagamento nel senso che il ritardo comporti la corresponsione di interessi di mora in misura pari ai tassi correnti del mercato interbancario;

- rivedere la disciplina della revisione dei prezzi nel senso che essa sia stabilita in via automatica e forfettaria applicando ai prezzi unitari previsti in contratto, per il primo anno di durata del rapporto, una quota percentuale pari al tasso di inflazione determinato, per l'anno di stipulazione, con provvedimento del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro del tesoro sulla base degli indirizzi della programmazione e, per i periodi successivi al primo anno, applicando una quota percentuale pari al tasso di inflazione maturato nel settore in base agli indici ISTAT;

- prevedere che le anzidette percentuali di compenso forfettario revisionale relativamente ad eventuali periodi di maggiore durata della esecuzione dei contratti siano riconosciuti soltanto se tale maggiore durata sia dovuta a fatto non imputabile al contraente con lo Stato o con l'ente pubblico;

- costituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri l'Ufficio centrale per il coordinamento dei contratti pubblici, con la funzione di esaminare i problemi attinenti all'attività contrattuale delle amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo, e degli enti pubblici non economici, attraverso la periodica ricognizione degli effetti della spesa pubblica impegnata mediante contratti, prevedendo la partecipazione dello Ufficio alla redazione dei testi regolamentari, amministrativi e tecnici, da emanare in sostituzione delle norme legislative abrogate, attribuendo all'Ufficio, nell'esercizio delle sue funzioni di coordinamento delle politiche contrattuali, il compito di predisporre schemi-tipo di contratti da sottoporre alle amministrazioni competenti, nonché di proporre alle stesse l'adozione di determinate politiche di acquisto in settori ad alto contenuto tecnologico;

- provvedere alla redazione di separati testi unici a carattere compilativo e di coordinamento che raccolgano e sistemino organicamente la legislazione primaria sui diversi tipi di contratti delle amministrazioni pubbliche.

## Art. 11

I criteri specifici per il comparto di materie di cui alla lettera g) dell'articolo 4 sono:

- semplificare e snellire le procedure relative all'assunzione di impegni, all'ordinazione ed al pagamento delle spese, adeguandole ai principi della legge 5 agosto 1978, n.468, ed eliminando le duplicazioni di competenze e di adempimenti che non siano strettamente essenziali per una adeguata valutazione del pubblico interesse e per la tutela degli interessi dei cittadini;

- stabilire che il controllo preventivo delle ragionerie centrali, regionali e provinciali dello Stato sugli atti di spesa, previsto dalle norme vigenti, sia limitato all'accertamento dell'esistenza della disponibilità dei fondi bilancio e dell'esatta imputazione delle spese e che sia affidato alle medesime ragionerie il controllo economico-finanziario e quello sull'efficienza nella gestione delle spese.