



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 24

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione**

AUDIZIONE DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO AFFARI
GIURIDICI E LEGISLATIVI DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, CONSIGLIERE
CLAUDIO ZUCHELLI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

39^a seduta: mercoledì 18 novembre 2009

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

INDICE

Audizione del Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, consigliere Claudio Zucchelli

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore . Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>		
LOVELLI (PD), deputato	10	
DEL TENNO (PDL), deputato	14, 15	
		ZUCHELLI Pag. 4, 8, 10 e <i>passim</i>

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Liberta: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che sarà redatto il resoconto stenografico della procedura che sta per iniziare.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del capo del dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, consigliere Claudio Zucchelli

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta pomeridiana del 14 ottobre.

È oggi prevista l'audizione del capo del dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, consigliere Zucchelli, che inaugura anche questa seconda fase di audizioni. Mi sembra sia stato, se non il primo, uno dei primi ad essere audito dalla Commissione e credo che in parte le abbia portato fortuna, visto che quel lavoro, per quanto ci riguarda, è andato in porto.

Dobbiamo occuparci ora della parte relativa al provvedimento cosiddetto «taglia-enti», che presenta moltissimi problemi sotto il profilo dell'impegno e del lavoro da parte della struttura governativa e anche di questa Commissione. Vi sono poi problemi relativi a una lettura coordinata delle norme che, in questo periodo relativamente breve, ma che sembra lunghissimo, hanno visto formulazioni non sempre chiare.

Devo, peraltro, ammettere che vi sono ancora delle zone oscure ma mi auguro che il nostro ospite possa illuminarle, considerato che questo tema, come quello del «taglia-leggi», ha catturato l'interesse di tutte le forze politiche presenti in Parlamento. Non c'è oggetto del contendere per quanto concerne il progetto complessivo; se ci fosse bisogno di interventi chiarificatori di carattere legislativo – ci auguriamo di no – mi sento di poter affermare che il Parlamento non si sottrarrà a questo doveroso impegno, naturalmente supportato da un eventuale parere o sollecitazione da parte di questa Commissione.

Al riguardo disponiamo di uno studio (è stato distribuito) predisposto dal Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato che individua una serie di problematiche e che contiene in coda una tabella, non ufficiale ma ufficiosa, direi quasi «artigianale», in cui accanto agli enti indicati espressamente dal comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri compaiono quelli pubblicati su un quotidiano molto autorevole, «Il

Sole 24Ore», che sarebbero oggetto dell'intervento di salvaguardia e di riordino.

Nel cedere la parola al consigliere Zucchelli, esprimo l'augurio che anche la seconda fase di analisi possa prendere avvio nella maniera più soddisfacente per tutti i soggetti coinvolti in questa operazione, che è stata tentata per parecchi decenni ma che – ahinoi – è sempre naufragata. Personalmente, credo che se riuscissimo a censire gli enti esistenti e noti, almeno nei loro dati essenziali, già solo questo rappresenterebbe un grande successo. Probabilmente, una procedura come quella del «taglia-leggi», che ha costretto i Ministeri a svuotare gli archivi e a pulire i cassetti per capire di cosa avessero bisogno, potrebbe essere utile. Il provvedimento va già in questa direzione, ma forse qualche assestamento, anche di carattere amministrativo, potrebbe essere necessario.

Cedo ora la parola al nostro ospite.

ZUCHELLI. Ringrazio lei, signor Presidente, e la Commissione per il tempo che dedicate al nostro lavoro.

Certamente la mia presenza qui oggi non risolverà tutti i problemi, né credo che pronuncerò parole di verità, visto che la situazione è abbastanza complessa dal punto di vista normativo non soltanto perché – come voi ben sapete meglio di me – si sono succedute norme nel tempo, ma anche perché in questa materia, che è complessa da un punto di vista logico, alle volte le definizioni non si sono rifatte ai medesimi criteri logici. Diciamo che il coordinamento logico-formale degli insiemi entro i quali possono essere sussunti gli enti pubblici (con meno di 50 o più di 50 unità in organico; enti pubblici economici o non economici; le federazioni sportive piuttosto che gli enti parco) alle volte non è stato molto felice. Da qui una serie di problemi che ho visto ottimamente estrapolati nell'approfondimento del Servizio per la qualità degli atti normativi e che sono quelli dai quali siamo stati attanagliati finora.

Prima di affrontare il tema, vorrei sottoporre alla vostra attenzione (in realtà, non ho predisposto un documento per la Commissione, ma solo appunti personali, che ritengo interessanti e a questo punto anche utili) un elenco di quelli che ho definito enti riordinati. Noterete, fra l'altro, che compare una annotazione a mano che dà, appunto, contezza del fatto che si tratta di un appunto interno, personale.

Tale elenco intitolato «taglia enti – articolo 26 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – articolo 2, comma 634, della legge 24 novembre 2007, n. 244» contiene gli enti per i quali è intervenuta l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, in sede di esame preliminare, del regolamento di riordino che, secondo la legge, è sufficiente a cristallizzare la situazione e ad impedire l'effetto «ghigliottina» che altrimenti condurrebbe all'automatica soppressione dell'ente stesso.

Come potete notare, nella prima finca è indicato il Ministero vigilante, nella seconda finca l'ente, nella terza la data dell'esame preliminare, mentre la quarta contiene dati relativi all'esame definitivo, nei casi in cui

abbia avuto luogo. Già riguardo a questi due primi punti (esame preliminare ed esame definitivo) vi è un problema da affrontare. La legge permette che non si verifichi quella che a tutti gli effetti, da un punto di vista giuridico, è una decadenza (la soppressione dell'ente, se non riordinato entro una certa data) con la semplice approvazione preliminare del regolamento di riordino da parte del Consiglio dei ministri.

Quid iuris, se il regolamento non dovesse mai vedere la luce, per un motivo qualsiasi? Poniamo che la Ragioneria rifiuti il «bollino» ritenendo che non si realizzino sufficienti risparmi; oppure che termini la legislatura; oppure che il Governo ci ripensi o cose del genere: cosa succede?

In base all'attuale normativa, bisognerebbe rispondere che non succede nulla: il legislatore ha previsto che la decadenza non si verifichi nel caso sia compiuto un atto giuridico ben preciso, cioè l'approvazione preliminare; e dal momento che questo si è verificato, la procedura «taglia-enti» dovrebbe dunque rimanere in una specie di sospensione. Naturalmente questa risposta, che si attaglia a un'interpretazione letterale della norma, è un po' formalista e può essere poco soddisfacente.

Di fatto questo è uno dei problemi sui cui occorrerà intervenire, magari anche su suggerimento della Commissione, comprendendo che si tratta di un procedimento piuttosto lungo nel quale sono previsti numerosi passaggi. Come tutti sanno, c'è bisogno del «bollino» della Ragioneria, del parere del Consiglio di Stato, del parere delle Commissioni e di altro ancora. Pretendere che l'intera procedura venisse espletata entro il termine di decadenza avrebbe voluto dire sostanzialmente privare le amministrazioni di un congruo periodo di tempo per affrontare un argomento tanto complesso.

Quindi questa è già una prima problematica per la quale purtroppo, come ho già detto, non ho una risposta.

Passiamo ora ad esaminare qual è, al di là della lettera, lo spirito della norma taglia-enti contenuta nel famoso articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008. Dallo spirito della norma, e quindi dall'intenzione del legislatore e (se non vogliamo parlare in termini tecnici) dalla cultura che sta dietro l'articolo possiamo forse cogliere indicatori utili per risolvere alcuni problemi. In sostanza, con la norma «taglia-enti» si è voluto dire che vi è una situazione paradossale: nel nostro Paese ci sono una serie di enti minimi, piccoli, individuati – forse un po' arbitrariamente; ma, d'altro canto, ogni numero è arbitrario – in quelli che hanno un numero di dipendenti inferiore alle 50 unità. Gli enti piccoli, per quanto utili e nonostante svolgano pur sempre una funzione, evidentemente non permettono quelle economie di scala e quelle sinergie consentite invece da aggregazioni maggiori.

Aprioristicamente si potrebbe dire che un ente troppo piccolo dovrebbe, già di per sé, essere espunto dall'ordinamento, fermo restando che le sue funzioni debbono poi essere assorbite da altri enti o pubbliche amministrazioni, perché se una funzione è veramente pubblica e realmente utile, deve pur essere svolta da qualcuno.

Questo è lo spirito del primo periodo dell'articolo 26, in cui è stabilito che gli enti pubblici non economici con una dotazione di organico inferiore alle 50 unità sono soppressi. Naturalmente a questa prescrizione si aggiungono le esclusioni riguardanti, ad esempio, gli ordini professionali o le federazioni sportive.

Come vedete, comincia la logica degli insiemi: l'insieme degli enti con meno di 50 dipendenti però è costituito da sottoinsiemi, ciascuno dei quali caratterizzato da un nome o una funzione. Questa è la ragione per cui il procedimento si complica.

Tengo a sottolineare un insieme particolare, che ci servirà dopo per capire il significato del secondo periodo dell'articolo 26. Nella disposizione si legge che sono soppressi gli enti inferiori, con l'esclusione degli enti non inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5, dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Perché sottolineo questo specifico sottoinsieme? Come è noto, l'elenco in oggetto comprende quegli enti che, in qualche misura, fruiscono di risorse provenienti dal bilancio dello Stato, mentre non comprende tutti quegli enti che, pur svolgendo funzioni pubbliche, hanno capacità autonome di finanziamento, vuoi perché erogano servizi e quindi incassano tariffe, vuoi perché svolgono servizi a favore dello Stato (e, quindi, incassano una somma di denaro che non è un contributo, bensì la controprestazione sinallagmatica di un servizio). Già questo sottoinsieme, fatto di enti con un numero di dipendenti inferiore a 50, ma che non pesano sul bilancio dello Stato, era escluso dal meccanismo della «ghigliottina».

Il secondo periodo dell'articolo 26 pone qualche problema di interpretazione, laddove nella novella – quello che ci interessa è il testo vigente – si stabilisce che sono altresì soppressi (quindi in aggiunta agli enti con meno di 50 dipendenti) tutti gli altri enti pubblici non economici per i quali non sono stati emanati i regolamenti. Siamo qui di fronte ad una prima problematica interpretativa.

L'espressione «tutti» significa anche quegli enti che, con un numero di dipendenti inferiore a 50, si sono salvati grazie alle esclusioni o al decreto ministeriale di cui alla prima parte? Oppure si riferisce a tutti gli enti pubblici non economici, indipendentemente dalla loro funzione, qualificazione, modo di essere finanziati, eccetera?

La lettera della legge forse non ci aiuta molto, però al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, nella sua funzione di consulente del Governo, è parso che l'interpretazione più corretta da un punto di vista logico e finalistico fosse la seguente: alla prima domanda (cioè se l'espressione «tutti» volesse riferirsi anche agli enti con meno di 50 dipendenti che in qualche maniera si erano salvati) la risposta è negativa. Non avrebbe infatti senso costringere un'amministrazione a salvare un ente di 30 persone e poi dopo costringerla a riordinarlo, pena la «ghigliottina».

Da un punto di vista logico, ma anche di costi amministrativi, le due procedure avrebbero dovuto essere ridotte a una sola: costa fare una prima ricognizione e poi un'altra. Inoltre, si è ritenuto che la salvezza prevista

dalla legge per gli enti con meno di 50 dipendenti fosse proprio in funzione della loro natura, dei loro scopi, della loro funzione: una funzione che doveva essere salvaguardata o perché dichiaratamente detto nel decreto ministeriale, oppure in quanto tale. Quando si parla di enti parco, non si vuol dire, ad esempio, l'Ente parco nazionale Gran Paradiso, ma ci si riferisce a tutti gli enti che svolgono la funzione di ente parco.

Nel primo periodo della disposizione il legislatore ha quindi ritenuto che la funzione di quegli enti sia talmente rilevante da sfuggire a questa «ghigliottina». Un altro esempio è quello degli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza: noi sappiamo che questa definizione ha un nome e cognome, ma volutamente è stata messa in questi termini perché intendeva riferirsi a una funzione.

Quanto alla seconda domanda (cioè se si tratti di tutti gli enti, ivi compresi quelli che sono esclusi dall'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 5 della legge n. 311), la nostra risposta è stata ancora negativa. Infatti, avendo il secondo periodo dell'articolo 26 una più spiccata finalizzazione al risparmio, non avrebbe senso costringere al risparmio enti che sono autonomi e autofinanziati e che, dunque, hanno i loro conti in ordine in funzione esattamente delle prestazioni sinallagmatiche che ricevono dal mercato, dagli utenti, dagli enti pubblici con cui stipulano contratti, eccetera.

Tale interpretazione finalistica è peraltro confortata anche dall'articolo 17 del decreto-legge n. 78 del 2009, al cui comma 3 si legge che con decreto del Ministero dell'economia sono sostanzialmente quantificati i risparmi. Spero vorrete scusarmi se mi esprimo in termini tecnici, ma lo faccio per seguire meglio un ragionamento.

Nel comma 4 del citato decreto-legge si dice inoltre che «nelle more della definizione degli obiettivi di risparmio di cui al comma 3» – cioè fin quando ciò non sia ancora avvenuto – «il Ministro dell'economia è autorizzato ad accantonare e rendere indisponibile in maniera lineare una quota delle risorse disponibili delle unità revisionali di base del bilancio dello Stato (...) ai fini dell'invarianza».

Il legislatore ci dice quindi che nelle more, mentre si stanno individuando i risparmi derivanti dal riordino degli enti, si rende indisponibile una quota delle risorse del Ministero vigilante per poter garantire che alla fine del processo il risparmio si sia verificato o direttamente sull'ente o in qualche misura – quasi come punizione – sul Ministero vigilante che non lo ha assicurato. Ma se è vero questo, tale meccanismo non si può applicare agli enti che non risultino nell'elenco ISTAT: siccome questi non pesano sul bilancio del Ministero vigilante, non sarebbe possibile imputare al Ministero vigilante un risparmio forzoso su un'operazione che comunque non darebbe risparmio al bilancio dello Stato.

Se l'Automobil club italiano (ACI), che fa capo ad un Ministero di cui ci siamo occupati e che è fuori dall'elenco ISTAT, risparmia sui suoi conti, gli effetti positivi non si riflettono sul Ministero vigilante, cioè il Ministero del turismo, perché il bilancio dell'ACI è di quest'ultimo,

è chiuso dentro di sé. Qualunque cifra l'ACI risparmi, il Ministero del turismo nulla risparmia.

Questo esempio ci fa comprendere il motivo per cui tutti gli enti non compresi nell'elenco ISTAT restano esclusi dal meccanismo della «ghigliottina», del «taglia-enti». Anche se concordo sul fatto che tutto ciò è frutto di interpretazione e non scritto in maniera perspicua nella legge, tuttavia è nostro compito dare un'interpretazione alla norma nel tentativo di rendere coerente l'intero sistema.

PRESIDENTE. Lei, fra gli enti non compresi nell'elenco, ha citato l'ACI; ma ci sono pure i parchi...

ZUCHELLI. Sapevo che l'avrebbe detto.

PRESIDENTE. Quindi, questa visione è tuzioristica?

ZUCHELLI. Come è facile immaginare, questo dubbio non è dell'ultimo momento. È emerso già ben prima dell'estate e ci ha impegnato in lunghe discussioni sulla semplificazione con il Ministero per la pubblica amministrazione e con quello dell'economia. Avrebbe dovuto essere emanata una circolare esplicativa, che non ha visto la luce proprio perché la differenza di interpretazione fra DAGL (Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio) e Ministero dell'economia è stata radicale.

Il Ministero dell'economia, segnatamente la Ragioneria generale dello Stato, ha adottato un'interpretazione della norma diametralmente opposta a quella che io vi ho oggi esposto, ritenendo che dovessero essere soggetti al riordino di cui al secondo periodo, e quindi eventualmente alla «ghigliottina», anche gli enti che erano stati esclusi nel primo periodo; dunque, per continuare l'esempio più facile che ha citato il Presidente, anche gli enti parco e, fra gli enti esclusi dall'elenco ISTAT, posso citare appunto l'ACI, che è uno dei più rilevanti.

Di fronte a questa interpretazione del Ministero dell'economia – che non era sicuramente campata in aria, perché abbiamo dato conto del fatto che ci sia una difficoltà interpretativa – è sorto subito un problema pragmatico, di tuziorismo – come giustamente ha sottolineato il Presidente – e di responsabilità, debbo aggiungere.

Nell'ipotesi in cui decidessimo di seguire l'interpretazione data dal DAGL, non ci sarebbe bisogno di riordinare l'ACI (continuando nell'esempio) o l'ente parco, che sicuramente non sarebbe sottoposto alla «ghigliottina». Ma se dopo un certo numero di mesi o anni, nel corso di un giudizio qualsiasi (magari l'impugnazione di un concorso) il ricorrente per un qualsiasi motivo sostenesse che il concorso deve essere annullato perché, in realtà, è stato bandito da un ente che non esiste più, ai sensi della predetta disposizione, e un giudice amministrativo qualsiasi accogliesse questa tesi, ci troveremmo tra due, tre anni improvvisamente ad avere una sentenza che stabilisce che l'ACI non esiste più, che è stato sop-

presso, che la nostra interpretazione era sbagliata e che doveva essere sottoposto a «ghigliottina».

A questo punto risulta evidente che la responsabilità sarebbe eccessiva. Né, d'altro canto, c'era tempo sufficiente per varare una riforma legislativa; anche perché, a parte il fatto che sarebbe stato necessario varare un decreto-legge, affastellare troppe norme in questa materia sarebbe stato un po' disdicevole. Le amministrazioni allora hanno prudenzialmente ritenuto – mi preme precisare che la decisione è stata sofferta e discussa a lungo in due pre-consigli – di presentare regolamenti di riordino anche per enti che secondo la nostra interpretazione sarebbero stati esclusi. Ed ecco il motivo per cui in questo elenco vedete comparire l'ACI, il CAI, l'ente parco, l'Enit, le autorità portuali ed altre ancora.

Se poi mi chiedete se, da un punto di vista dogmatico, questo nuovo decreto di riorganizzazione con funzioni di prevenzione e di tuziorismo sia corretto, io scherzando, vi rispondo che mi astengo dal rispondere per paura di essere incriminato, come prevede il quinto emendamento della Costituzione americana. Resta però il fatto che dobbiamo fronteggiare anche le problematiche di natura pragmatica che ci si presentano.

Ho poi enfatizzato il risparmio conseguito nel corso di queste operazioni visto che, tutto sommato, la volontà generale del legislatore tendeva proprio al risparmio della spesa pubblica. Nessuno ha infatti interesse a sopprimere enti soltanto per il gusto di sopprimerli: se hanno delle funzioni pubbliche, è giusto che rimangano, ma ciò va naturalmente conciliato con la sostenibilità della spesa pubblica.

Dunque, la volontà di risparmio è sostanzialmente l'obiettivo sotteso all'intera operazione. In proposito aggiungo che non solo la procedura non è stata ancora completata, ma contiene margini di dubbio. Nel comma 3 dell'articolo 17 del decreto-legge n. 78, si dispone che «con decreto del Ministero dell'economia di concerto (...) a ciascuna amministrazione vigilante sono assegnati, tenuto conto dei rispettivi settori di riferimento nonché degli effetti derivanti dagli interventi di contenimento della spesa di cui ai successivi commi, gli obiettivi di risparmio di spesa da conseguire a decorrere dal 2009».

Questo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze non è stato adottato e quindi, in sua mancanza, si applica il comma 4 (che, come ho detto, è la prenotazione sui bilanci dei Ministeri vigilanti di un certo risparmio). Però, non avendo a tutt'oggi provveduto il Ministero dell'economia e delle finanze a quantificare l'entità di tali risparmi, le amministrazioni hanno in realtà agito un po' al buio. Esse hanno infatti predisposto e fatto approvare dei regolamenti di riorganizzazione i quali, incidendo sugli organi dell'ente, sulle procedure e quant'altro, comportano un risparmio che però, ad oggi, non si sa se sia congruente con quello che il Ministero dell'economia e delle finanze aveva in mente e che non ha mai quantificato con precisione.

Questo aspetto è un punto debole e delicato della procedura, anche perché la Ragioneria generale dello Stato, nel suo compito di cosiddetta «bollinatura» (cioè di verifica della relazione tecnica dei regolamenti),

non ha essa stessa il parametro per giudicare se l'operazione di risparmio sia stata congruente oppure no e, di conseguenza, non ha la possibilità di definire il delta del risparmio da imputare ai Ministeri vigilanti.

Cercando di spiegarmi meglio, il sistema teorico da seguire avrebbe dovuto essere il seguente: il decreto ministeriale stabilisce che il risparmio degli enti di un determinato Ministero vigilante deve essere, nel suo complesso ad esempio, pari a un milione di euro. Se attraverso la riorganizzazione gli enti in questione risparmiano però solo 800.000 euro, il delta fino a un milione viene tolto al Ministero vigilante.

Questo è lo schema logico; ma poiché alla base manca il decreto ministeriale che quantifica il risparmio da conseguire, è ovvio che esso non può funzionare o, per lo meno, non può essere portato a compimento. Ad oggi – ripeto – questo è l'unico punto di debolezza dell'operazione che, per il resto, è stata conclusa con l'adozione dei regolamenti di riorganizzazione e con l'approvazione, che avverrà domani nel Consiglio dei ministri, di un ultimo decreto legislativo (in questo caso non di un regolamento) che riguarda gli enti di ricerca.

Com'è noto, infatti, risultano esclusi da questa operazione tutti quegli enti oggetto di diverse disposizioni normative, di riordino, risparmio e riorganizzazione, come, per l'appunto, gli enti di ricerca.

Ho così terminato la mia relazione e sono disponibile a rispondere alle eventuali domande e richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. Direi che c'è molto lavoro da fare, anche per il Parlamento. Credo che vada fatto qualche intervento legislativo per superare i dubbi di interpretazione: mi riferisco, ad esempio, alla presenza nell'elenco dei regolamenti di riordino di enti che dovrebbero essere esclusi dalla «ghigliottina».

La considerazione che mi sento di fare è che l'obiettivo finale di questa riorganizzazione è di tipo finanziario, ossia di risparmio di spesa.

ZUCHELLI. Sì, il *leitmotiv* è questo.

PRESIDENTE. Credo che questo obiettivo vada messo in primissimo piano, in modo che anche gli interventi successivi ne tengano conto, proprio in considerazione della questione relativa all'elenco ISTAT.

Nel ringraziare il consigliere Zucchelli per la sua relazione, cedo la parola ai colleghi che intendono intervenire.

LOVELLI (PD). Ringrazio il consigliere Zucchelli per l'illustrazione che ha svolto, la quale ci è senz'altro utile per capire in che modo stiamo legiferando. L'intervento di oggi ci può servire proprio come suggerimento e sollecitazione a cambiare il modo di legiferare. È impensabile che noi approviamo norme che all'apparenza sono estremamente dettagliate e con scadenze puntuali e poi però il tutto si ferma di fronte alla navetta dei diversi pareri o alla necessità di circolari interpretative.

Credo quindi sia necessaria una riflessione. Il Consiglio dei ministri ha fatto l'esame preliminare dei regolamenti di riordino di tutti questi enti, alcuni dei quali pensavamo – e oggi ne abbiamo la conferma – non dovessero comparire in quell'elenco. Peraltro, dato che il Consiglio dei ministri ha poi deciso di non prorogare la scadenza dei termini per la riorganizzazione, dovremmo concludere che tutti gli enti che non sono ricompresi nell'elenco o non esistono (forse non abbiamo l'elenco aggiornato e completo degli enti), oppure esistono, ma non hanno titolo per continuare a rimanere in vita.

Se questo fosse chiaro, avremmo ottenuto un risultato ma, sulla base di quanto ha sostenuto il consigliere Zucchelli, mi pare di capire che non è esattamente così e quindi bisogna fare qualche riflessione aggiuntiva.

A mio parere, la norma più risolutiva è quella finanziaria, purché, anche in questo caso, non rimandi a qualche decreto. Da come ci ha spiegato il consigliere Zucchelli, l'operazione può non funzionare se manca il decreto che quantifica i risparmi: anche l'approvazione di un regolamento di riorganizzazione è basata su un risparmio che può essere ancora teoricamente messo in discussione.

Di fatto, facciamo un lavoro quando approviamo le leggi e poi un lavoro ulteriore anche in questa Commissione, ma alla fine rischiamo di non raggiungere il risultato.

Sinceramente, dato che non ero favorevole alla manovra triennale promossa dal ministro Tremonti (basta guardare ai risultati ottenuti nella scuola, nell'università e in tutti gli altri settori dove si è tagliato e si continua a farlo senza problemi), mi chiedo se si sia ottenuto un qualche risultato con norme che sono state comunque cogenti. Si può essere o meno d'accordo; ma nel momento in cui si tratta di intervenire in questa materia per una ragione che teoricamente ci vede tutti d'accordo, non si può adottare un meccanismo da cui non si viene mai fuori.

In futuro potrebbe essere opportuno riprendere la discussione, ma certamente l'aspetto finanziario è fondamentale.

Forse, dopo aver stretto i cordoni della borsa e messo in capo ai Ministeri vigilanti la responsabilità del risparmio, si dovrebbero tirare le somme, altrimenti non arriveremo mai a stabilire un punto fermo. Mi rendo conto che, probabilmente, la mia più che una domanda è una considerazione. Come lei stesso diceva, c'è la possibilità che tra qualche anno una sentenza del TAR affermi il contrario.

Facciamo allora un'ipotesi. Il Governo ha esaminato il regolamento di riordino dell'ACI, anche se non era affatto necessario. Se nel futuro ci dovesse essere un contenzioso amministrativo che riguardi l'ACI, uno degli aspetti su cui si potrebbe eccepire è il fatto che il Governo abbia disposto il riordino di un ente che non avrebbe dovuto essere riorganizzato. Badate, che non mi riferisco alle autorità portuali o all'ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile), rispetto ai quali il Governo non avrebbe dovuto assumere decisioni, visto che in Parlamento vi sono provvedimenti riguardanti sia le autorità portuali (il cui esame è già stato incardinato) sia l'ENAC.

Qual è, dunque, il senso di questo intervento di riordino? Forse si vogliono mettere le mani avanti? Ma è un modo di fare rischioso. Nel caso delle autorità portuali, se all'indomani dell'emanazione di un provvedimento di riordino vi fosse un contenzioso (e, come tutti sanno, in merito alle banchine dei porti ve ne sono un'infinità), questo potrebbe rappresentare un elemento di discussione.

PRESIDENTE. Interloquivo poc'anzi con il consigliere Zucchelli in relazione a un'affermazione fatta: in effetti, il tuziorismo va visto sia nell'inserimento, sia nel mancato inserimento, perché per la delegificazione è necessaria l'indicazione della materia, in assenza della quale è chiaro che il potere regolamentare non è stato esercitato correttamente. Quindi, paradossalmente, abbiamo l'effetto contrario.

La mia convinzione è che occorre un intervento legislativo. Mi auguro però che non si debba ricorrere a un decreto-legge.

Quanto agli enti indicati nella tabella che lei ci ha mostrato, consigliere Zucchelli, oltre a quelli le risulta che ce ne siano altri? Oppure sono esclusi o da «ghigliottinare»?

ZUCHELLI. All'osservazione dell'onorevole Lovelli, relativa all'ipotesi di cambiare il modo di legiferare, rispondo che sarebbe forse il caso di parlarne in un'altra occasione; magari potremmo organizzare un bel convegno al riguardo.

Il Presidente si chiedeva degli enti al di fuori di questo elenco; effettivamente i casi sono tre: o non esistono, o sono soppressi, o sono esclusi dalla «ghigliottina». Mi sembra opportuno specificarlo.

PRESIDENTE. Ci sono categorie su cui c'è anche un dubbio.

ZUCHELLI. Mi riallaccio, ora, a ciò che lei sta dicendo: oltre a quelli compresi nell'elenco, ci sono quelli espressamente esclusi, ma anche quelli «dubbiosamente esclusi», mentre tutti gli altri sono soppressi. E probabilmente il legislatore è proprio su quella categoria che dovrà intervenire per cercare di sciogliere i dubbi.

Non è vero poi che non esiste un elenco completo degli enti pubblici: per tutti gli enti che pesano sul bilancio dello Stato c'è l'elenco ISTAT; il Ministero dell'economia, segnatamente la Ragioneria generale dello Stato, ha poi da tempo l'elenco esaustivo di tutti gli enti pubblici esistenti in Italia ed è un elenco che si può richiedere.

Nel corso del dibattito sono state fatte, inoltre, valutazioni politiche su cui io ovviamente mi astengo totalmente. In quanto tecnico mi rendo conto che probabilmente anche l'inclusione tuzioristica riserva qualche rischio, ma da tecnico devo approntare per il Governo strumenti che siano il meno pericolosi possibile; e siccome, purtroppo, amministrare vuol dire scegliere, ho dovuto scegliere fra due strade: inserirli, oppure no. Sembrava molto meno pericolosa la scelta di inserirli comunque nel riordino.

Devo dire che questa operazione, che probabilmente dal punto di vista dogmatico può sollevare qualche dubbio, alla fine determina un risultato positivo: molti enti più o meno piccoli, che creavano problemi anche di ordine finanziario, sono stati soppressi. La «ghigliottina» ha funzionato per un certo numero di enti.

In secondo luogo va tenuto conto che gli enti che abbiamo riordinato hanno comunque portato a un risparmio, visto che uno dei punti focali su cui il riordino attraverso i regolamenti si è concentrato (è stata una sorta di *conditio sine qua non* che i regolamenti fossero approvati dal DAGL e quindi emanati dal Consiglio dei Ministri) è stato il drastico ridimensionamento della composizione di tutti gli organi degli enti. Ricordo che i componenti sono stati portati, in linea generale, a tre (quindi il minimo: come è noto *duo non faciunt collegium*), massimo cinque, in casi eccezionali a sette per gli enti più complessi, soprattutto per quegli enti nei quali fosse prevista la partecipazione istituzionale di enti locali o forze sociali.

È evidente che nei casi in cui la legge prevede che in seno a un ente debbano essere rappresentati la Regione, la Provincia e i Comuni, il consiglio direttivo non potrà essere ristretto tanto da non garantire la richiesta rappresentanza degli enti istituzionali, perché altrimenti violeremmo i rapporti di leale collaborazione con gli enti locali. Quelli, dunque, sono stati gli enti che hanno subito minori riduzioni, ma in quei casi, per esempio, si è intervenuti molto sui rappresentanti ministeriali.

I consigli direttivi di enti composti, per esempio, da rappresentanti di sei Ministeri sono stati drasticamente ridotti a tre. Quindi, un obiettivo, anzi due, sono stati sicuramente raggiunti. Voi che avete esaminato gli atti ve ne sarete certamente accorti.

PRESIDENTE. Risparmi piccoli.

ZUCHELLI. Piccoli risparmi, per carità, ma moltiplicati per più enti.

Oggettivamente sono stati conseguiti due obiettivi: sono stati soppressi alcuni enti inutili ed è stato conseguito un risparmio generale. Quanto poi si sia risparmiato, per i motivi che ho detto, ancora non siamo in grado di quantificarlo esattamente.

PRESIDENTE. Naturalmente, è prematuro tirare delle conclusioni, anche perché il percorso è ancora lungo. Tra l'altro, abbiamo già contattato i rappresentanti di altri Ministeri per ascoltarli nell'ambito della nostra indagine conoscitiva. Tra questi sarà ascoltato un rappresentante della Ragioneria generale dello Stato: il risparmio è infatti l'aspetto intorno al quale ruota tutto il resto.

In seguito, naturalmente, ascolteremo anche i rappresentanti degli altri Ministeri. Per ora abbiamo contattato quelli degli Affari esteri, dei beni e attività culturali, della gioventù e del turismo: Ministeri che hanno responsabilità rispetto agli enti pubblici.

DEL TENNO (*PdL*). Pur essendo un appassionato della materia, faccio fatica a comprendere la distinzione fra le varie categorie di enti. Lei ha infatti parlato di enti soppressi e di enti espressamente o dubbiosamente esclusi. Ebbene, già solo queste definizioni mi confondono.

Comunque, ad inizio di seduta mi è stato consegnato un documento in coda al quale compare l'elenco degli enti. Mi è stato poi riferito che questi sono gli enti registrati dall'ISTAT e che si tratta di enti che il Governo, lo Stato finanzia. Esistono poi – deduco – enti che risultano essere pubblici ma che non percepiscono risorse dallo Stato. È esatto questo?

ZUCHELLI. È vero.

DEL TENNO (*PdL*). Faccio veramente fatica a riconoscere degli enti pubblici che riescono ad operare senza soldi pubblici. Sarei veramente curioso di capire se ce ne sono, ed eventualmente quanti sono e come fanno a sussistere, in quanto non sopravvivono neanche gli enti che ricevono soldi dai privati.

ZUCHELLI. In questo momento non ho l'elenco, ma se mi da un po' di tempo ci penso. Ad ogni modo, uno di questi enti è sicuramente l'ACI, di cui abbiamo parlato fino a poco fa. L'Automobil Club d'Italia è infatti un ente pubblico che gode di entrate derivanti dalle quote associative dei soci – più o meno tutti siamo soci dell'ACI – e dalle prestazioni sinallagmatiche da contratto che svolge per conto delle Regioni e dello Stato.

Per conto delle Regioni (non di tutte, ma solo di quelle che si sono convenzionate) cura infatti la riscossione e la verifica delle tasse automobilistiche, ricevendone un compenso. Per conto dello Stato, invece, gestisce il Pubblico registro automobilistico (PRA) con una convenzione che risale addirittura agli anni Venti e che è un vero e proprio contratto. L'ACI gestisce il PRA servendosi di personale proprio, ma – ripeto – per conto dello Stato.

L'ACI non riceve quindi contributi da parte dello Stato, a differenza di un qualsiasi altro ente, come, ad esempio, l'Unione accademica nazionale, che riceve annualmente un finanziamento iscritto nel bilancio del Ministero per i beni e le attività culturali.

DEL TENNO (*PdL*). Mi scusi, dottor Zucchelli, ma voglio capire bene, soprattutto in relazione all'altra domanda. Visto che l'ACI non percepisce soldi pubblici, perché allora, nell'ambito di questo elenco, è stata riordinata?

ZUCHELLI. Come dicevo prima, secondo una certa interpretazione dell'articolo 26, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 112, anche gli enti che non ricevono contributi dallo Stato, se non riorganizzati operando risparmi, sarebbero automaticamente soppressi. Questa interpretazione, pur contestata dal DAGL, è stata invece sostenuta dalla Ragione-

ria generale dello Stato ed è astrattamente sostenibile, con la conseguenza che, in via precauzionale, come ho detto prima, anche l'ACI è stato oggetto di questo regolamento di riorganizzazione.

Ad ogni modo, ha ragione il presidente Pastore: se dovessimo entrare nell'ordine di idee che l'interpretazione del DAGL è quella giusta e corretta, sarebbe allora sicuramente necessario un intervento legislativo di interpretazione autentica. Il DAGL è autorevole, ma fino a un certo punto.

DEL TENNO (*PdL*). La ringrazio, dottor Zucchelli, e mi scuso per la richiesta di un'ulteriore spiegazione, ma volevo capire bene.

ZUCHELLI. Forse anch'io mi ero spiegato un po' confusamente.

PRESIDENTE. Onorevole Del Tenno, per capire questa giungla di norme ci sono voluti studi e relazioni; in effetti la materia si è andata ingarbugliando via via sempre di più.

Ci sono per il momento due profili in relazione ai quali possiamo prospettare una soluzione. Il primo riguarda il termine per l'adozione dei regolamenti di riordino, perché in effetti il termine usato è «approvazione preliminare» dello schema di regolamento e quindi potrebbe anche non essere mai approvato definitivamente. Occorre pertanto stabilire un termine certo per l'adozione definitiva dei regolamenti di riordino.

In secondo luogo, occorre precisare i settori esclusi e quindi eliminare un'assoluta incertezza che al momento c'è. Il mio auspicio è che gli enti da salvare, esclusi gli «esclusi» – mi si perdoni il gioco di parole –, siano soltanto quelli. Occorre evitare che dalle ceneri rinascano improvvisamente enti che sono stati messi da parte perché ritenuti inutili. Ripeto, occorre stabilire il termine per l'adozione dei regolamenti e una norma che chiarisca che le esclusioni previste all'articolo 26, comma 1, primo periodo, individuano enti cui non si applica il secondo periodo; fermo restando che si può riordinare un ente con regolamento adottato spontaneamente e non obbligato ai fini della «ghigliottina».

Infine, occorre precisare l'aspetto relativo ai risparmi di spesa con la Ragioneria generale dello Stato, che audiremo.

Nel ringraziare nuovamente il consigliere Zucchelli per il contributo fornito, dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.

