

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione della legislazione (ai sensi dell'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

S O M M A R I O

Sui lavori della Commissione	18
IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto legislativo recante: « Riorganizzazione del Centro di formazione studi – FORMEZ ». (n. 117) (Parere ai sensi dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69, dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 nonché dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246) (<i>Esame e rinvio</i>)	19
Schema di decreto legislativo recante: « Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore ». (n. 118) (Parere ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 e dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59) (<i>Esame e rinvio</i>)	20
Sconvocazione dell'ufficio di presidenza di domani	23

Mercoledì 30 settembre 2009. — Presidenza del presidente Andrea PASTORE. — Interviene l'onorevole Aldo Brancher, sottosegretario di Stato al Dipartimento per il federalismo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

La seduta comincia alle 14.

Sui lavori della Commissione.

Il PRESIDENTE riferisce l'esito della riunione dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari che si è svolta giovedì 24 settembre: in quella sede si è convenuto di svolgere alcune audizioni in merito allo schema di decreto legislativo recante « Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore », cosiddetto

« salva-leggi » (AG n. 118), che potranno svolgersi a partire dalla prossima settimana. Si è invece convenuto di richiedere un contributo scritto ad alcuni soggetti che avevano chiesto di poter essere ascoltati in audizione informale in merito allo schema di decreto legislativo di riorganizzazione del CNIPA (AG n. 114).

Comunica che è stato assegnato alla Commissione, per il parere al Governo, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante « Regolamento di riordino delle Casse militari » (AG n. 122); a tale riguardo, avverte che l'esame di quell'atto, sul quale la Commissione deve esprimersi entro il 24 ottobre, sarà avviato la prossima settimana.

Infine, informa la Commissione che l'audizione informale del Presidente del Centro di formazione studi – FORMEZ, in relazione all'esame dello schema di decreto legislativo di riorganizzazione del

Centro stesso (AG n. 117), già programmata per domani, non potrà aver luogo, ma si svolgerà la prossima settimana; conseguentemente, la riunione dell'ufficio di presidenza già convocata alle ore 14 di domani non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: « Riorganizzazione del Centro di formazione studi – FORMEZ », (n. 117).

(Parere ai sensi dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69, dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 nonché dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246).

(Esame e rinvio).

Il presidente PASTORE (*PdL*), relatore, illustra lo schema di decreto legislativo in titolo, adottato, come i provvedimenti di riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione e del CNIPA, in attuazione della delega conferita al Governo con l'articolo 24 della legge n. 69 del 2009. Il provvedimento risponde quindi alle medesime finalità e deve attecchire agli stessi principi e criteri direttivi che sono stati richiamati in occasione dell'esame degli atti del Governo nn. 113 e 114; nel contempo esso salvaguarda le peculiarità proprie del Centro di formazione studi – FORMEZ.

Scopo del Centro, istituito negli anni Sessanta nell'ambito degli interventi straordinari per il Mezzogiorno, era quello di affiancare alle opere pubbliche e alla creazione della grande impresa un intervento specializzato nella formazione e nell'aggiornamento dei quadri direttivi delle imprese e delle amministrazioni pubbliche. Sul finire degli anni Settanta il FORMEZ venne sottratto dalla sfera di competenza della Cassa del Mezzogiorno, passando a quella del Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE. Non coinvolto nel processo di soppressione di enti e agenzie operanti attra-

verso la Cassa del Mezzogiorno verificatosi nei primi anni Novanta, il Centro acquisì successivamente un più ampio ambito di competenze, esteso al territorio nazionale e a interventi non più di sola formazione, ma anche di fornitura di servizi a pubbliche amministrazioni e imprese. Il riordino realizzato con il decreto legislativo n. 285 del 1999 ha poi valorizzato il Centro nell'ambito della riforma delle pubbliche amministrazioni e del decentramento amministrativo. Le ragioni della riorganizzazione in atto possono essere rinvenute a suo avviso in primo luogo nell'intervenuta riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che impone una rivisitazione dei compiti del FORMEZ anche in funzione di sostegno all'attuazione del federalismo, nonché nell'esigenza di valorizzare il coordinamento delle attività svolte dal FORMEZ da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il tramite del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con quelle svolte da altri organismi aventi missioni distinte ma analoghe, come il CNIPA.

Passa quindi a illustrare l'articolato dello schema di decreto legislativo n. 117, che riprende e sviluppa alcuni tratti della riforma del 1999. Si sofferma in primo luogo sulla denominazione del FORMEZ, sottolineando l'opportunità di una maggiore omogeneità nell'utilizzo dell'acronimo « p.a. ». Lo schema di decreto legislativo ne conferma la natura di associazione riconosciuta, con personalità giuridica di diritto privato; modificando la base associativa attuale si stabilisce che possano entrare a far parte del FORMEZ anche le amministrazioni dello Stato, mentre si escludono gli organismi rappresentativi degli enti locali: a tale ultimo riguardo precisa che, nonostante la legislazione vigente consenta l'associazione di tali organismi, da tempo questi non fanno più parte dell'assetto associativo del FORMEZ. Segnala inoltre l'opportunità di inserire tra gli enti locali espressamente elencati dall'articolo 1, comma 3, l'unione di comuni, anche in considerazione della valorizzazione che tale forma associativa do-

vrebbe avere ad opera della cosiddetta « Carta delle autonomie », che il Governo sta definendo. Riferisce poi sulle funzioni attribuite al FORMEZ, che possono essere ricondotte a due settori: quello della formazione e quello dei servizi e dell'assistenza tecnica. Rispetto alla disciplina vigente, sono individuati nuovi compiti attinenti l'impiego delle nuove tecnologie, la comunicazione pubblica e l'internazionalizzazione delle amministrazioni pubbliche. Si sofferma in particolare sulle attività formative rivolte al personale delle amministrazioni regionali e locali e alla possibilità che al FORMEZ sia demandata l'organizzazione di corsi-concorsi per la selezione di quel personale.

Dopo aver dettagliatamente riferito sui compiti attribuiti al FORMEZ in materia di formazione e di assistenza tecnica, il RELATORE sottolinea il rafforzamento del ruolo del Dipartimento per la funzione pubblica, al quale è attribuito il controllo, la vigilanza, poteri ispettivi e il potere di rendere un parere preventivo vincolante su alcuni atti del FORMEZ di particolare rilievo, quali la pianta organica, il bilancio preventivo e quello consuntivo, la nomina del direttore generale, i regolamenti di contabilità e organizzazione, e così via.

Quanto agli organi sociali, sottolinea la sostituzione dell'attuale comitato tecnico-scientifico con il nuovo comitato di indirizzo e ricorda le modalità di nomina del Presidente per il quale è richiesto il requisito di un'esperienza decennale, segnalando come la presidenza del FORMEZ si sia sempre caratterizzata per il suo alto profilo e abbia sempre svolto le sue funzioni riscuotendo un riconoscimento unanime. Riferisce infine sul piano triennale di attività, sulle modalità di finanziamento, nonché sulle disposizioni finali.

Conclude sottolineando ancora una volta la connessione dell'intervento realizzato dallo schema in esame con quello delineato dagli atti del Governo nn. 113 e 114: si tratta di un disegno unitario, con il quale si intende regolare organicamente enti che svolgono importanti funzioni di supporto per le pubbliche amministrazioni. Manifesta fin d'ora un orientamento

favorevole sul provvedimento in esame, riservandosi di formulare una proposta di parere dopo le audizioni informali programmate e alla luce del dibattito.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante: « Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore ». (n. 118).

(Parere ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 e dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

(Esame e rinvio).

Il presidente PASTORE (*PdL*), relatore, riferisce sullo schema di decreto legislativo in titolo, che rappresenta la fase più avanzata del percorso che il processo di semplificazione normativa sta compiendo: un punto cruciale, con il quale si compie un ulteriore e decisivo passo per l'operatività della cosiddetta « ghigliottina », destinata a semplificare radicalmente lo *stock* normativo dell'ordinamento italiano. Non ritiene necessario ripercorrere in questa sede le fasi che hanno condotto all'attuale provvedimento, depositando a tale scopo un documento, che sarà disponibile per la consultazione, nel quale sono anche riportate le considerazioni che egli si appresta a svolgere. Ricorda, comunque, l'attività svolta dalla Commissione dall'inizio della legislatura e, in particolare, il seminario sul procedimento cosiddetto « taglia-leggi » svolto nella scorsa primavera e la Relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, che la Commissione ha approvato il 17 giugno; quasi contestualmente il Governo ha deliberato, in via preliminare, il testo del provvedimento in esame, il quale – a suo giudizio – tiene conto della riflessione e del dibattito fino ad allora svolto. Sullo schema di decreto si è inoltre espresso il Consiglio di Stato – le cui osservazioni sono particolarmente apprezzabili e condivisibili – mentre non è ancora stato

formulato il parere della Conferenza unificata; l'atto del Governo è assegnato in sede consultiva a tutte le Commissioni permanenti del Senato, e potrà essere esaminato anche da Commissioni permanenti della Camera dei deputati: esprime pertanto l'auspicio che da tale ulteriore attività consultiva possano emergere rilievi e riflessioni utili per l'espressione del parere al Governo, con particolare riferimento al contenuto degli allegati, che potranno essere compiutamente e proficuamente vagliati dalle Commissioni competenti per le singole materie.

Lo schema di decreto legislativo all'esame indica, infatti, nell'Allegato 1, 2.456 atti di rango primario pubblicati prima del 1° gennaio 1970 per i quali si prevede la permanenza in vigore; l'Allegato li riporta seguendo l'ordine cronologico, con l'indicazione dell'amministrazione di riferimento. Lo schema di decreto legislativo è anche l'occasione per apportare le correzioni all'elenco delle abrogazioni espresse previste dal decreto legge n. 200 del 2008, il cui effetto si produrrà a decorrere dal 16 dicembre prossimo (Allegato 2), intervenendo, in particolare, in due ambiti di specifica problematicità: le norme istitutive di Comuni e le ratifiche di trattati internazionali.

Il RELATORE ricorda quindi il termine e le procedure per l'espressione del parere al Governo, disciplinati dall'articolo 14, commi 22 e 23, della legge n. 246 del 2005, nonché il possibile differimento del termine per l'esercizio della delega che potrebbe derivare dall'eventuale scadenza del termine finale per l'espressione del parere della Commissione stesso nei trenta giorni che precedono il 16 dicembre 2009. Rammenta inoltre che, al fine di assicurare una migliore operatività del meccanismo « taglia-leggi », l'entrata in vigore della cosiddetta « ghigliottina » nei riguardi di tutti gli atti normativi non contenuti nei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 14 del citato articolo 14, è differita di un anno e dunque opera dal 16 dicembre 2010. Si tratta di un accorgimento già adottato in occasione della conversione dei

decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008, che consente la correzione di eventuali errori o omissioni prima che l'abrogazione abbia efficacia.

L'opera di riassetto della legislazione si articolerà anche in una fase successiva – oltre che con l'esercizio delle deleghe di cui ai commi 14-*quater* e 15 dell'articolo 14 già citato – poiché è prevista l'adozione, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, di decreti legislativi contenenti disposizioni « integrative, di riassetto o correttive » (comma 18), nonché l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti di riassetto di cui al comma 18 entro un anno dalla data di entrata in vigore di questi ultimi (comma 18-*bis*), sui quali è richiesto il parere della Commissione per la semplificazione; si tratta di un'impegnativa opera di riassetto e rioridino normativo per la quale è stata opportunamente previsto un tempo più ampio, in considerazione appunto della complessità della semplificazione così prefigurata.

Il presidente PASTORE (*PdL*), relatore, passa quindi a sottolineare alcuni profili problematici del provvedimento in esame, anche alla luce del parere del Consiglio di Stato. Una prima riflessione che si impone, esaminando l'Allegato 1, concerne gli effetti derivanti dall'inclusione di atti-fonte le cui disposizioni siano già in parte abrogate. L'Allegato, infatti, presenta casi in cui sono esplicitamente indicate singole disposizioni che si ritiene debbano restare in vigore, le quali sono contenute in atti di più ampio contenuto; in queste ipotesi è chiaro l'effetto realizzato: la salvaguardia di singole disposizioni di un atto, le cui restanti norme saranno invece abrogate. Di contro, per i casi in cui non vi sia l'indicazione di singole disposizioni « salvate » si deve intendere che tutte le norme di quell'atto-fonte siano destinate a permanere in vigore. Tuttavia non sono infrequenti i casi in cui alcune disposizioni degli atti elencati nell'Allegato 1 siano già attualmente abrogate: si pensi, ad esempio, all'Allegato E della legge n. 2248 del 1865.

L'inclusione nell'Allegato 1 in assenza di indicazioni su quali siano le disposizioni da mantenere in vigore potrebbe, indurre a ritenere che tutte le norme di quell'atto siano da ritenere « salvate » con possibili dubbi circa l'eventuale effetto di reviviscenza di articoli di legge o singole disposizioni attualmente non più in vigore.

È pur vero che lo schema di decreto legislativo fa esplicitamente riferimento alla « permanenza in vigore » specificando che « s'intende che restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli allegati, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto »; tuttavia tali enunciazioni potrebbero non esser ritenute sufficienti a fugare ogni dubbio, soprattutto ove si consideri la presenza nell'Allegato 1 di casi in cui, trattandosi di atti che presentano solo pochi articoli tuttora vigenti, si è proceduto individuando quei soli articoli. Quest'ultima modalità risponde infatti a una specifica scelta esplicitata dalla lettera *a*) del medesimo comma 1, a norma della quale « per disposizioni legislative statali s'intendono tutte le disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo statale con valore di legge indicato negli allegati 1 e 2, con effetto limitato a singole disposizioni solo nei casi espressamente specificati ». Potrebbe allora essere opportuno integrare lo schema di decreto legislativo con una norma che chiarisca che l'eventuale inclusione di un atto primario attualmente parzialmente abrogato, in applicazione dell'articolo 15 delle preleggi, senza l'indicazione delle singole disposizioni che restano in vigore, non comporta alcun effetto di reviviscenza. Tale effetto di maggiore chiarezza sarebbe inoltre funzionale alla realizzazione della banca dati della legislazione vigente denominato « Normativa ».

Sempre con riferimento all'individuazione delle norme da salvare, egli ritiene condivisibile il rilievo formulato dal Consiglio di Stato, che suggerisce di modificare l'intitolazione utilizzata dall'Allegato 1 « Eventuali salvataggi parziali » con quella di « Singole disposizioni che restano in vigore ».

Altrettanto condivisibile è – a suo giudizio – la sollecitazione contenuta nel medesimo parere a integrare lo schema di decreto legislativo con l'indicazione degli atti normativi o delle singole disposizioni rientranti nei settori che il comma 17 della norma « taglia leggi » esclude dall'abrogazione, da inserire in un apposito allegato. Tale operazione – di carattere meramente enunciativo – eviterebbe aree di incertezza circa la permanenza in vigore di norme riconducibili ai settori esclusi e potrebbe esser resa possibile dalla ricognizione compiuta dai Ministeri (di cui dà conto la relazione allo schema di decreto). L'eventuale successiva riconsiderazione di un atto che induca a ritenere che esso, pur inserito nell'elenco *ex* comma 17 non sia effettivamente da ricondurre a un settore escluso, potrebbe non compromettere la salvezza dell'atto stesso, ove si intendesse che il suo inserimento nell'allegato abbia quanto meno il valore di includerlo tra le norme da mantenere in vigore ai sensi del comma 14 e dunque di sottrarle alla c.d. « ghigliottina ». A tale fine potrebbe quindi essere opportuno affiancare la redazione di un allegato attuativo del comma 17 con un'integrazione dello schema di decreto in esame che chiarisca tale interpretazione, rendendo certa la funzione « salvifica » dell'inserimento in quell'allegato.

Va inoltre segnalata l'opportunità di inserire nel comma 1 la salvaguardia anche degli atti di cui all'allegato 2. Il comma 2 dell'articolo unico, infatti, esclude quegli atti solo dall'effetto abrogativo di cui al decreto-legge n. 200 del 2008, ma non da quello della « ghigliottina » di cui al comma 14-*ter* della norma « taglia-leggi »: gli atti sottratti all'effetto di abrogazione espressa del decreto legge n. 200 potrebbero quindi essere « ghigliottinati » in quanto vigenti (poiché eliminati dall'allegato del decreto legge 200), pubblicati prima del 1° gennaio 1970 e non inclusi nel decreto legislativo in esame. A questo meccanismo si sottrarrebbero i trattati internazionali contenuti nell'allegato 2 dello schema in esame, in forza del novellato comma 17, che (alla lettera *d*) esclude tale categoria di atti dall'operati-

vità del «taglia-leggi», ma non quelli di diversa natura contenuti nell'allegato 2, come i provvedimenti costitutivi di Comuni. Ove tale problema non fosse superabile in via interpretativa, egli riterrebbe quindi opportuna una riformulazione del comma 1 che contenga il riferimento a entrambi gli allegati.

Ulteriore invito da rivolgere al Governo è quello di riorganizzare l'elenco delle leggi da salvare per settori omogenei: si tratta di affiancare al criterio ricognitivo una metodologia ricostruttiva del sistema, prodromica e funzionale al riordino della legislazione richiesta dallo stesso articolo 14 della legge n. 246. Un simile risultato può essere perseguito – come suggerisce il parere che il Consiglio di Stato ha reso sullo schema di decreto legislativo – attraverso la redazione di appositi elenchi per materia, ovvero mediante il ricorso a descrittori utilizzati nell'elenco unico. Verrebbe data così piena attuazione al criterio di delega che richiede la «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse» (lettera *e*) del comma 14).

Dichiara infine di condividere le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato in merito alla formulazione adottata per la salvaguardia di novelle e di decreti legge e rispettive leggi di conversione, contenuti nell'Allegato 1.

Conclude riservandosi di formulare una proposta di parere che raccolga, oltre ai

rilievi ora preannunciati, quelli che emergeranno dall'attività consultiva delle Commissioni permanenti, dal parere della Conferenza unificata, dalle audizioni e dal dibattito.

Interviene quindi il senatore GARAVAGLIA (LNP) per segnalare le difficoltà di analisi dell'Allegato 1, il quale elenca in ordine cronologico i provvedimenti normativi sottratti all'effetto del cosiddetto «taglia-leggi», senza peraltro indicare i criteri in applicazione dei quali si è ritenuta necessaria tale salvaguardia.

Il RELATORE condivide il rilievo del senatore Garavaglia ed esprime l'auspicio che il confronto con i rappresentanti del Governo e le audizioni programmate possano fornire elementi di chiarezza sulle modalità di selezione delle norme da mantenere in vigore, con particolare riferimento a quelle risalenti e apparentemente ormai prive di effetti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Sconvocazione dell'ufficio di presidenza di domani.

Il PRESIDENTE comunica che la riunione dell'ufficio di presidenza, già convocata per domani, alle ore 14, non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle 15.