



Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 3380/09

Roma, add. 20 MAGGIO 2009

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO

MINISTRO PER LA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE E
L'INNOVAZIONE -- SCHEMA DI
DECRETO DEL PRESIDENZA DELLA
REPUBBLICA "REGOLAMENTO
RECANTE IL RIORDINO DELLA LEGA
NAVALE ITALIANA , A NORMA
DELL'ART. 26 , COMMA 1, DEL
DECRETO LEGGE 25 GIUGNO 2009,
N. 112, CONVERTITO, CON
MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 6
AGOSTO 2008, N. 133".

D'ordine del Presidente,
mi prego di trasmettere il
parere numero n. 1408/2009
emesso dalla Sezione
Consultiva per gli Atti
Normativi di questo
Consiglio sull'affare a
fianco indicato in
conformità a quanto
disposto dall'art.15 della
legge 21.7.2009, n.205.

IL SEGRETARIO GENERALE

PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI
– Ministro per la pubblica
amministrazione e
l'innovazione -.

Gabinetto del Ministro

ROMA



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 7 maggio 2009

N. della Sezione:

1408/09

OGGETTO:

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI – Ministro per la
pubblica amministrazione e
l'innovazione -- Schema di decreto
del Presidenza della Repubblica
“*Regolamento recante il riordino
della Lega Navale Italiana , a norma
dell'art. 26 , comma 1, del decreto
legge 25 giugno 2009, n. 112,
convertito, con modificazioni, dalla
legge 6 agosto 2008, n. 133*”.

La Sezione

Vista la relazione, trasmessa con nota
prot. n. DAGL/28 P.AMM/2009,
dell'8 aprile 2009, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri –
DAGL), ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine all'affare in
oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Paolo De Ioanna;

PREMESSO

1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri (Ministro per la pubblica
amministrazione e l'innovazione), ricorda che l'“*articolo 26, comma 1, del
decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla*

B

legge 6 agosto 2008, n. 133, richiamando espressamente l'art. 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha previsto, in un più generale contesto di riordino della pubblica amministrazione, un intervento regolamentare di trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti pubblici, al fine di conseguire l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica ed incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi resi".

Con riguardo al comma 1, primo periodo, del citato articolo 26, viene fatto osservare, in via preliminare, che la Lega navale italiana (LNI) è già rientrata nel novero degli enti pubblici non soggetti a soppressione, in quanto non inclusa nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni contemplate nel conto economico consolidato (articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311).

Alla luce, comunque, della prescrizione del secondo periodo della stessa disposizione - che dispone in ogni caso l'emanazione di un provvedimento di riordino degli organismi di specie, a pena del loro scioglimento, allo scopo di non procurare pregiudizi al settore della nautica nazionale, ove venisse meno l'attività della LNI, viene proposto lo schema in esame che esprime la necessità di riaffermarne il ruolo istituzionale attraverso la sua riorganizzazione, in quanto si tratta, secondo la Presidenza del Consiglio, di ente preposto allo svolgimento di funzioni rilevanti e di sicuro interesse collettivo.

In sostanza, lo schema conferma l'attuale *status* giuridico di ente pubblico della LNI.

2. La relazione della Presidenza del Consiglio mette in evidenza che l'ente, fondato nel 1897 ed elevato a rango di ente morale con regio decreto 28 febbraio 1907, n. 48, riunisce in associazione cittadini che operano volontariamente per diffondere nel tessuto sociale, in particolare fra i giovani, l'amore per il mare e la conoscenza dei problemi marittimi, sviluppando le iniziative promozionali, sportive, ambientaliste e naturalistiche, idonee alla formazione di una cultura marinara, nel segno della tradizionale vocazione mediterranea e degli interessi fondamentali della Nazione.

Tali funzioni conferiscono all'organismo la fisionomia di ente pubblico "preposto a servizi di pubblico interesse" - come formalmente sancito dall'articolo 1 della legge 20 marzo 1975, n. 70 - sotto la vigilanza dei Ministeri della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, per i profili di rispettiva competenza.

I citati compiti, peraltro, non esauriscono la funzione sociale della LNI: essa, infatti, opera anche come ente di:

- promozione sociale, ai sensi della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (decreto dirigenziale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in data 4 aprile 2002);

- protezione ambientale, agli effetti della legge 8 luglio 1986, n. 349 (decreto del Ministro dell'ambiente in data 17 dicembre 2001);

- promozione culturale.

- Si tratta quindi di una soggettività complessa che nella forma giuridica dell'ente pubblico partecipa delle veste dell'ente non profit e nello stesso tempo assolve a rilevanti compiti di interesse generale che ricadono nella sfera di azione del Ministero della difesa e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

- Proprio in relazione alle suddette funzioni, l'ente ha ottenuto nel novembre del 2006 il rinnovo dell'Alto patronato permanente del Presidente della Repubblica, quale prestigioso riconoscimento del merito e del valore espressi nel perseguimento delle finalità istituzionali.

- Inoltre, in relazione al trasferimento dallo Stato alle Regioni di competenze correlate alle funzioni della LNI, la Presidenza del Consiglio fa presente che l'ente ha stipulato nell'ambito della Conferenza Stato/Regioni (repertorio atti n. 1612 del 6 febbraio 2003), ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un accordo di collaborazione istituzionale con le stesse regioni che esprime reciproci impegni e garanzie per lo svolgimento di attività di utilità sociale, nonché per lo sviluppo e la finalizzazione di programmi in vari settori d'intervento.

B

Va considerato, altresì, che, per una consolidata tradizione dell'ente, puntualmente recepita quale prescrizione nel relativo statuto in vigore, tutte le sue attività sono orientate prevalentemente verso le utenze della "nautica minore" che, per le fasce di età e di reddito dei diportisti, non riscuotono di solito particolari interessi promozionali presso altre organizzazioni costituite e operanti non analogamente alla LNI, specie qualora perseguano fini prevalentemente di lucro o commerciali.

Sotto l'aspetto amministrativo e contabile, la Presidenza del Consiglio mette in rilievo la floridità dell'ente, grazie ad una consolidata efficienza ed economicità della relativa gestione. Ciò è stato riconosciuto anche dalla Corte dei conti in sede di Relazione al Parlamento sulla gestione dell'anno 2006: *"Va sottolineato come i positivi risultati conseguiti nel 2006 sono da attribuire oltre che all'attenta opera degli Amministratori, anche alla volontaria e gratuita partecipazione degli associati, nonché ai personali apporti finanziari dei soci stessi nelle sedi locali. Si deve infine sottolineare come il più che modesto apporto dello Stato abbia consentito di raggiungere proficui risultati con un'opera di impulso e coordinamento verso le sedi locali e con sicuro beneficio economico per le attività economiche del paese nel settore nautico"*.

Da quanto sopra riferito, emerge la posizione della Presidenza del Consiglio secondo cui il mantenimento della natura giuridica di ente pubblico, senza fini di lucro, consente alla LNI di conservare anche indispensabili condizioni positive per una continuità nella tutela degli interessi ministeriali e delle regioni ed enti locali. In mancanza, potrebbero prefigurarsi una perdita della levatura istituzionale dell'ente, con conseguente impoverimento del prezioso spirito di coesione associativa e unitarietà d'intenti e d'indirizzo, che si ripercuoterebbero negativamente sull'attuale importantissimo ruolo per tutta la società e, anche in termini di costi, sulle attività che i citati ministeri ed enti territoriali si troverebbero a dover assicurare direttamente.

In materia di costi, tra l'altro, viene sottolineato che la LNI attualmente provvede con entrate proprie anche alla realizzazione, tenuta, manutenzione e adeguamento delle basi nautiche insistenti sui beni di demanio marittimo. Tali

oneri sono sostenuti dall'ente, analogamente a tutte le altre spese di funzionamento, con imputazione alle proprie autonome disponibilità finanziarie, derivanti in massima parte dalle contribuzioni volontarie dei soci. In caso di perdita della natura di ente pubblico da parte della LNI, tuttavia, gli stessi potrebbero in larga misura gravare sui bilanci dello Stato o delle regioni ed enti locali. Stessa situazione si verificherebbe con riguardo al personale, atteso che presso la Presidenza nazionale della LNI prestano regolare servizio otto pubblici dipendenti stipendiati dall'ente: nell'evenienza del venir meno dello status di ente pubblico, essi sarebbero interessati a verosimili procedure di mobilità, con conseguenti futuri costi per lo Stato o altri enti pubblici.

Nelle citate evenienze, in sintesi, risulterebbero frustrati gli obiettivi primari di finanza pubblica perseguiti dallo stesso decreto-legge n. 112 del 2008 nel suo complesso.

3. Quanto, specificamente, ai contenuti del provvedimento:

- l'articolo 1 definisce la natura pubblica dell'ente e le finalità che lo stesso persegue. Conferma, altresì, che la LNI è sottoposta alla vigilanza dei Ministeri della difesa e delle infrastrutture e trasporti, per i profili di rispettiva competenza;
- l'articolo 2 afferma il possesso dei requisiti morali soggettivi, per l'ammissione alla LNI in qualità iscritti, e demanda allo statuto da adottarsi in attuazione dell'articolo 6 del regolamento l'individuazione delle categorie dei soci;
- l'articolo 3 individua gli organi centrali della LNI;
- l'articolo 4 demanda allo statuto di stabilire i criteri e le modalità di costituzione delle strutture periferiche, quali articolazioni territoriali dell'ente. Stabilisce, altresì, che le stesse hanno patrimonio proprio, godono di autonomia amministrativa e gestionale entro i limiti delle proprie disponibilità finanziarie e sono organizzate secondo criteri di semplificazione, nonché principi di diritto privato;
- l'articolo 5 stabilisce composizione, modalità di nomina, competenze e durata del mandato degli organi centrali della LNI. Rinvia al citato statuto la

definizione delle funzioni del direttore generale, nonché dell'organizzazione della presidenza nazionale;

- l'articolo 6 demanda allo statuto la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della LNI, secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e semplificazione, precisando gli ambiti che esso deve disciplinare, avuto riguardo alle norme generali regolatrici delle materie trattate;

- l'articolo 7 indica le fonti di finanziamento della LNI, costituite principalmente dalle quote sociali, dalle rendite patrimoniali e dai corrispettivi per i servizi resi;

- l'articolo 8 prevede l'adozione di un regolamento di amministrazione, ai sensi dell'articolo 2 del d.P.R. n. 97 del 2003;

- l'articolo 9 concerne norme transitorie e finali.

CONSIDERATO

1. Come ricordato nelle premesse, lo schema in esame prende le mosse da una complessiva azione di riordino della pubblica amministrazione avviata con la finanziaria per il quinquennio 2009-2014 (art. 2, comma 624, della legge n. 244 del 2007) e poi proseguita con l'art. 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Gli interventi regolamentari a valle del processo di messa in opera di questo riordino dovrebbero avere come obiettivo la trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti pubblici, al fine di conseguire l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica ed incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi resi.

2. La complessa procedura intrapresa per riconsiderare la struttura dell'ente in esame conduce alla diminuzione dei membri del consiglio direttivo (da 13 a 10), cui corrisponde anche una contrazione delle articolazioni periferiche, che passano da nove a sei sezioni, con un risparmio cifrato nella relazione tecnica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in 2.482 Euro. In sostanza il processo di riordino coincide con la riduzione del numero dei membri del Consiglio direttivo, mentre per il resto viene confermata in pieno l'attualità e la funzionalità dei compiti dell'ente,

compiti peraltro già riconosciuti un sede di attuazione dell'art. 65 del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante il codice della nautica da diporto; infatti l'art. 43 del regolamento di attuazione del decreto legislativo n. 171, adottato con il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 29 luglio 2008, n. 146, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della giustizia, della difesa, dello sviluppo economico, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca e per i rapporti con le regioni, disciplina al comma 4, in modo compiuto e dettagliato l'assetto e le funzioni di pubblico interesse intestate all'ente pubblico "*Lega navale italiana*"; infatti la norma recita che "*La Lega navale italiana è centro di istruzione per la nautica da diporto e, in qualità di ente pubblico che svolge servizi di pubblico interesse, collabora con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alla definizione di adeguati parametri qualitativi in materia di formazione dei candidati agli esami per il conseguimento delle patenti nautiche*".

3. Nel complesso, il risultato presentato con lo schema in esame appare in linea formale coerente con il disposto della legge, ma pone l'esigenza di una riflessione approfondita sui modi e i criteri con cui sono progettati e poi posti in opera processi a vasto raggio di razionalizzazione di strutture dotate di soggettività giuridica di diritto pubblico. Occorre probabilmente studiare procedure permanenti di monitoraggio della attualità delle funzioni e dell'operatività degli enti pubblici in essere che evitino di ricominciare *ex novo* ogni volta processi più volte annunciati e intrapresi.

4. Si svolgono di seguito alcuni suggerimenti e puntualizzazioni con specifico riferimento all'articolato.

4.1. L'organizzazione e il funzionamento della LNI sono rimessi ad una fonte statutaria redatta sulla base della normativa primaria che regola in via generale l'assetto degli enti pubblici istituzionali, a base non territoriale. Lo Statuto viene deliberato dall'assemblea dei soci, su proposta del Consiglio direttivo nazionale, e approvato con decreto del Ministero della difesa, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Al riguardo va

segnalato, che tra i contenuti dello Statuto, nel comma 2, dell'art. 6, va inserito, con una apposita lettera, anche il profilo della organizzazione del personale e del relativo *status* giuridico. La formulazione potrebbe essere la seguente, (da inserire dopo la lettera a)) "*l'organizzazione della presidenza nazionale e del personale che opera a supporto degli uffici, con il relativo status giuridico*"; conseguentemente andrebbe soppresso l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 7.

4.2. Al riguardo va altresì puntualizzato che la formula utilizzata nel testo (contingente di personale assegnato a supporto dell'attività degli uffici) non dovrebbe consentire l'utilizzo del meccanismo dei distacchi di risorse provenienti dalla PA; in questo schema infatti, occorrerebbe comunque disciplinare in modo puntuale il profilo della copertura dei relativi oneri, in linea con la normativa primaria che regola la materia. Dunque deve trattarsi di personale che opera alle dipendenze dell'ente e che finanziariamente trova la copertura del rispettivo trattamento economico nelle sole entrate dell'ente. In altri termini nessun onere può essere posto a carico del bilancio dello Stato (o di altri enti pubblici) in ragione della gestione del personale assegnato agli uffici.

4.3. Nell'art. 1, comma 1, il criterio della base associativa è coerente con la struttura dell'azione dell'ente e con le sue caratteristiche operative; viceversa l'indicazione del limite esplicito della natura "*apolitica*" appare come una mera formula tralascia che conferma un parametro estremamente ambiguo, di dubbia costituzionalità, stante i compiti dell'ente, e di applicazione giuridica estremamente delicata. E' opportuno eliminare tale limite; è del tutto sufficiente far riferimento alla base associativa , con l'indicazione delle finalità.

4.4. E' opportuno che le categorie di soci vengano disciplinate, almeno nei criteri base, nello schema in esame. L'art. 2 appare adeguato; in questo senso, tuttavia occorre riflettere se in ragione anche del campo di attività dell'ente e della esplicita previsione che possa operare sulla base di

convenzioni anche con le Regioni, non sia il caso di prevedere tra i soci oltre che enti nazionali, anche enti ad operatività regionale o interregionale.

4.5. Nell'art. 5, a miglior chiarimento della distinzione tra compiti di indirizzo e compiti di gestione, nel comma 2, la frase iniziale del secondo periodo , potrebbe così essere integrata : *“Si avvale della presidenza nazionale, quale struttura di supporto alla propria attività di attuazione gestionale degli indirizzi deliberati dall'Assemblea,.....”*

4.6. E' opportuno chiarire in modo esplicito che il regolamento di contabilità , di cui al comma 1 dell'art- 8, recepisce le materie fondamentali dell'assetto contabile di un ente pubblico quali disciplinate dal DPR n. 97 del 2003, ma, in linea anche con le indicazioni espresse anche dalla Corte dei conti (Sezioni riunite, n. 352/D del 23 luglio 2002) può normare un ampio grado di flessibilità per tenere conto delle esigenze e caratteristiche operative della LNI. Pertanto il comma 2 dell'art. 8 dello schema potrebbe così essere riformulato: *“2. Il regolamento di cui al comma 1 viene redatto sulla base dei principi e dei criteri contabili posti col decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003 e li integra e completa in ragione delle proprie esigenze organizzative e funzionali”.*

P.Q.M.

La Sezione non si oppone, per quanto di propria competenza, all'ulteriore corso dello schema in esame, con le osservazioni svolte nella parte motiva del presente parere.

Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)



l'Estensore
(Paolo De Ianni)



il Dirigente
(Licia Grassucci)

