



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 7513/2008

Roma, addì 24 DICEMBRE 2008

Risposta a nota del
N. _____

Div. _____

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il
parere numero 4742/2009 emesso dalla SEZIONE
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco
indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.
Resto in attesa dell' adempimento al parere interlocutorio.

**SCHEMA DPR REGOLAMENTO
RIORDINO AGENZIA PER LA
DIFFUSIONE DELLE TECNOLOGIE
PER L'INNOVAZIONE. D.L. N. 112
DEL 2008**

Allegati N.
.....

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI DIPARTIMENTO**

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

[Handwritten signature]

Numero 7513/2009 e data 24.12.2009

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 14 dicembre 2009.

NUMERO AFFARE 04742/2009**OGGETTO:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Schema d.P.R. recante regolamento di riordino dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, ai sensi dell'articolo 26, primo comma, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

LA SEZIONE

Vista la relazione del 19 novembre 2009, trasmessa con nota pari data, prot. n. 674/09/UL/P-40112 con la con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto ai sensi dell'art. 17,

comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Silvio Traversa;

Premesso:

Riferisce l'Amministrazione che l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, istituita dalla legge finanziaria per il 2006 (articolo 1, comma 368, lettera d), della legge n. 266 del 2005), è divenuta operativa solo dopo l'approvazione dello statuto, intervenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 aprile 2008 e preceduta dall'emanazione di un altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in data 30 gennaio 2008, recante le linee guida per l'attività e per la struttura dell'Agenzia.

Tale ultimo d.P.C.M. del 30 gennaio 2008 è stato adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità della sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 2007, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma di legge istitutiva dell'Agenzia nella parte in cui non prevedeva l'intesa nella predetta Conferenza. Secondo la Corte, invero, l'Agenzia esercita funzioni che sono riconducibili a competenze delle regioni e che tuttavia vengono attratte in sussidiarietà a livello statale per esigenze di carattere unitario. Di qui la necessità di rispettare il principio della leale collaborazione, assicurando che alla determinazione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali

dell'Agenzia (alla quale ha provveduto il predetto d.P.C.M. del 30 gennaio 2008) si proceda mediante intesa fra lo Stato e le regioni.

Secondo l'amministrazione l'Agenzia presenta i caratteri di un ente pubblico non economico e, come tale, è soggetta all'applicazione delle disposizioni dell'art. 26, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, e dell'art. 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recentemente modificate dall'art. 17 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. E poichè l'applicazione di tali disposizioni comporterebbe la soppressione dell'agenzia stessa qualora nel termine indicato dalla legge non venisse predisposto il regolamento di riordino indicato dal predetto articolo 26, comma 1 del decreto legge n. 112 del 2008, ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) è stato approntato lo schema di d.P.R in oggetto.

Ai fini del riordino, l'Amministrazione osserva preliminarmente, che la norma istitutiva – il richiamato art. 1, comma 368, lettera d), della legge n. 266/2005 – non dispone alcunché in ordine alla struttura dell'Agenzia, rimettendo tutto a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «di natura non regolamentare». Ed in effetti l'architettura degli organi dell'Agenzia è stata delineata dal citato d.P.C.M. del 30 gennaio 2008 (organo monocratico di vertice; consiglio a composizione paritetica Stato – regioni, con compiti di indirizzo,

controllo e definizione dei criteri per l'attività istituzionale dell'Agenzia; comitato scientifico con funzioni consultive; collegio dei revisori) ed è stato poi lo statuto, approvato con il d.P.C.M. dell'8 aprile 2008, a disciplinare in concreto la composizione qualitativa e numerica degli organi e le modalità di nomina dei loro componenti. Ritiene quindi l'Amministrazione che per non stravolgere questo impianto regolativo, già "delegificato", risulti opportuno che il regolamento di riordino si fermi a stabilire limiti quantitativi alla consistenza complessiva degli organi collegiali, rimettendo a modifiche dello statuto il successivo adeguamento. La scelta di individuare con il provvedimento in esame unicamente i predetti limiti quantitativi è motivata, per l'amministrazione, oltre che dalla predetta esigenza di tecnica legislativa, connessa alla salvaguardia dei rapporti tra fonti normative, anche dalla necessità di garantire la legittimità costituzionale dell'intervento regolamentare in questione. Infatti, l'impianto disciplinare sopra richiamato è basato su una intesa con la Conferenza Stato - regioni in conformità a quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 165 del 2007, dinanzi richiamata e, pertanto, le statuizioni relative alla composizione degli organi collegiali, nell'ambito dei limiti quantitativi fissati dal regolamento in esame, devono opportunamente essere rimesse al Consiglio di amministrazione, competente a deliberare le modifiche allo statuto, quale organo nel quale trovano rappresentanza paritetica le amministrazioni statali e

locali.

Lo schema regolamentare si compone di un solo articolo il quale dispone: al comma 1, che il numero complessivo dei componenti degli organi collegiali dell'Agenzia non sia superiore a diciannove (escludendo dal computo il presidente dell'Agenzia, al quale lo statuto affida la presidenza del Consiglio di amministrazione e del Comitato tecnico scientifico), ferma la composizione paritetica del consiglio di amministrazione; al comma 2, un termine di sessanta giorni per le conseguenti modifiche dello statuto ed un ulteriore termine di trenta giorni per il concreto adeguamento della composizione degli organi.

Sulla base di queste previsioni sarà possibile, in particolare, operare a livello statutario una significativa diminuzione del numero dei membri del comitato scientifico, senza alterare in alcun modo le competenze e la pariteticità nella ripartizione delle designazioni. In questo modo potrà essere realizzato un riordino conforme al criterio stabilito dalla lettera d) del richiamato art. 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007.

L'Amministrazione, infine, dopo aver sottolineato che non è stato necessario sentire le organizzazioni sindacali in quanto le disposizioni del regolamento in parola non incidono in alcun modo sulla destinazione del personale precisa che, in occasione dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri, si provvederà ad integrare l'articolo unico del testo in esame, in

conformità a quanto richiesto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con la nota prot. n. 0112536 dell'11 novembre u.s., con il seguente comma: "Dalle disposizioni di cui al comma 1 deve derivare, in ogni caso, una riduzione di spesa per gli organi collegiali non inferiore ad Euro 37.200.

Considerato:

La Sezione ritiene preliminarmente di dover sottolineare di non poter pienamente condividere il duplice ordine di considerazioni svolte dall'Amministrazione a sostegno di una impostazione minimale del provvedimento in oggetto, particolarmente laddove rileva: da un lato, che la legge istitutiva dell'Agenzia nulla dispone in ordine alla sua struttura organizzativa, ed ai criteri ed alle modalità di svolgimento delle sue funzioni istituzionali, rimettendo tutto a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri "non aventi natura regolamentare" ed all'approvazione, con questo stesso strumento, dello Statuto dell'Agenzia; dall'altro lato che "per non stravolgere questo impianto regolativo, già "delegificato", risulta, dunque, opportuno che il regolamento di riordino¹ si fermi a stabilire limiti quantitativi alla consistenza complessiva degli organi collegiali, rimettendo a modifiche dello statuto il successivo adeguamento".

Appare infatti alla Sezione che l'essersi limitato lo schema di regolamento a dare attuazione al solo principio e criterio direttivo di cui alla lettera d) dell'articolo 2, comma 634 della legge 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) che prevede la "razionalizzazione degli

organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi e riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali almeno per il 30 per cento, con salvezza della funzionalità dei predetti organi” e non anche al criterio indicato nella lettera h), nel testo introdotto dall’articolo 17, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, il quale prevede “la riduzione del numero degli uffici dirigenziali esistenti presso gli enti con corrispondente riduzione degli organici del personale dirigenziale e non dirigenziale ed il contenimento delle spese relative alla logistica ed al funzionamento”, lo ponga in contrasto, per difetto, con quanto disposto dalla norma primaria. Né appare sufficiente, in senso contrario, l’argomentazione addotta dalla stessa Amministrazione e, del resto, qualificata di mera opportunità, secondo cui il regolamento di riordino, per non stravolgere, come detto, l’impianto regolativo già delegificato, dovrebbe avere le sole limitazioni quantitative indicate nell’unico articolo dello schema di regolamento e non anche gli ulteriori contenuti che la norma primaria pone in riferimento a tutte le amministrazioni, enti ed agenzie considerate. L’inadeguatezza di tale impostazione risulta confermata dalla circostanza che il legislatore laddove abbia ritenuto di prevedere delle deroghe ad una disciplina assolutamente generalizzata, lo ha fatto in forma espressa, come si ricava dalle eccezioni puntualmente previste dal comma 6-bis del sopra richiamato articolo 74, oltre che da ulteriori specifiche disposizioni adottate per il Dipartimento della Protezione civile della

Presidenza del Consiglio (d.P.C.M. 3 dicembre 2008, n. 3719) e per le Autorità di bacino di rilievo nazionale (d.l. 30.12.2008, n. 208).

Si aggiunga, inoltre, che l'Amministrazione non fornisce alcun elemento circa modalità e tempi di attuazione del criterio, che pur sembrerebbe dover essere considerato in questo stesso regolamento di riordino, di cui alla successiva lettera i) del medesimo decreto-legge n.78 del 2009, circa "la riduzione da parte delle amministrazioni vigilanti del numero dei propri uffici dirigenziali con corrispondente riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale nonché il contenimento della spesa per la logistica ed il funzionamento".

Alla luce di quanto precede appare quindi necessario che l'Amministrazione integri congruamente lo schema di regolamento in oggetto in conformità della normativa primaria, (come del resto già verificatosi per altri organismi,) senza che materie, come ad esempio gli organici, possano essere lasciati al mero successivo adeguamento statutario.

Per le suesposte considerazioni la Sezione rinvia la definitiva espressione del parere in attesa che l'Amministrazione referente provveda alle necessarie integrazioni dello schema di regolamento in oggetto così da adeguarlo pienamente alle disposizioni legislative sopra richiamate

'P.Q.M.'

La Sezione rinvia l'espressione del parere in attesa degli adempimenti richiesti all'Amministrazione.

P.Q.M.

L'ESTENSORE

Silvio Traversa



IL PRESIDENTE

Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO

MASSIMO TIELI





*Il Capo Ufficio Legislativo
del Ministro per la Pubblica Amministrazione
e l'Innovazione*

1002 2 51/10 - 40 112

Roma, 25 GEN. 2010

Al Consiglio di Stato
Sezione consultiva per gli atti normativi

e. p.c. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

Oggetto: Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di riordino dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, ai sensi dell'articolo 26, primo comma, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Al fine di corrispondere alle richieste formulate da codesto Consiglio di Stato con parere n. 4742/2009 emesso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nella seduta del 14 dicembre 2009, si rappresenta quanto segue.

I rilievi mossi da codesta Sezione si basano sull'assunto che il riordino dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione realizzato con lo schema regolamentare in oggetto mediante l'applicazione del solo criterio direttivo di cui alla lettera d) dell'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e non anche dei criteri indicati dalle successive lettere h) ed i), risulterebbe inidoneo a dare attuazione alla norma primaria. Tale inadeguatezza sarebbe confermata, a parere di codesto Consiglio, dalla circostanza che il legislatore, qualora voglia consentire deroghe a discipline "assolutamente generalizzate", prevede in maniera espressa le necessarie eccezioni. Ciò in ossequio al principio per cui ove in una disposizione normativa non è stata espressamente prevista una fattispecie, si deve presupporre che il legislatore non la abbia voluto normare e che pertanto, in difetto di norma, non si debba procedere ad interpretazioni estensive ("ubi lex voluit dixit, ubi non voluit non dixit"). Al riguardo, viene richiamato l'articolo

74 del decreto legge n. 112 del 2008 che, al comma 6 bis, prevede infatti alcune espresse eccezioni alla disciplina generale dettata dai precedenti commi.

La norma da ultimo richiamata, concernente la riduzione degli assetti organizzativi, sebbene trovi applicazione anche nei confronti degli enti pubblici non economici, è volta tuttavia a disciplinare, con altri obiettivi, una materia diversa da quella oggetto della normativa in tema di taglia-enti. Ciò è stato sottolineato anche dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che, infatti, ha precisato più volte che i risparmi conseguiti con l'applicazione dell'articolo 74 del decreto legge n. 112 del 2008 non possono essere imputati ai fini degli obiettivi stabiliti dalle disposizioni concernenti il riordino degli enti.

Non appare quindi chiaro allo scrivente, se non ritenendo che il richiamo all'articolo 74 consegua ad un mero errore materiale, in che modo le considerazioni afferenti a tale norma possano essere riferite anche al riordino degli enti ex articolo 26 del decreto legge n. 112 del 2008.

L'estraneità di materia e di finalità tra le due norme in questione, confermata anche dalla circostanza che l'articolo 26 ha natura delegificante, non può quindi giustificare neanche il ricorso al principio dinanzi richiamato "*ubi lex voluit dixit, ubi non voluit non dixit*", sottinteso nel parere in esame.

A ciò si aggiunga che i criteri direttivi dettati dal predetto articolo 2, comma 634, come costantemente riconosciuto sia a livello governativo, sia da codesto Consesso in precedenti pareri resi su analoghi regolamenti di riordino (cfr. parere n. 2779/2009 emesso nell'adunanza del 16 settembre 2009 nel quale il Consiglio di Stato ha preso atto che "*fra le opzioni previste dal legislatore, il Ministero della difesa ha scelto la razionalizzazione degli organi di gestione, secondo quanto previsto dalla lett. d) del comma 634...*"), sono da considerarsi tra loro alternativi e non cumulativi.

La lettera della norma non sembra, infatti, giustificare una interpretazione volta a ritenere necessaria l'applicazione dei criteri dettati dal citato comma 634 in via cumulativa: essi, infatti, prevedono spesso interventi tra loro incompatibili, in modo che l'applicazione di uno di essi esclude, in taluni casi, l'attuazione degli altri. Pare, allora, più ragionevole una interpretazione che consideri tali criteri come alternativi: il criterio di cui alla lett. i) – inserito dall'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 al fine di consentire la realizzazione di risparmi non altrimenti conseguibili – può dunque trovare applicazione, in tale prospettiva, qualora non sia possibile conseguire i necessari risparmi mediante il ricorso ad uno degli altri principi.

Con riferimento al regolamento in esame pare, altresì, sufficientemente dimostrato che l'applicazione del criterio direttivo posto dalla lett. d), relativo alla razionalizzazione degli

organi di indirizzo, di gestione e consultivi e riduzione dei componenti degli organi collegiali del 30 per cento ha reso possibile il conseguimento di adeguati risparmi di spesa. La prevista riduzione della composizione degli organi collegiali, dai 33 attuali componenti, ad un massimo di 19 componenti, corrisponde, infatti, ad una riduzione di oltre il 40% dell'attuale composizione complessiva.

In ordine alle considerazioni concernenti lo specifico impianto regolativo già delegificato su cui si fonda lo schema regolamentare in commento, considerazioni che codesta Sezione dichiara di non poter pienamente condividere pur non fornendo al riguardo puntuali argomentazioni contrarie, non può che ribadirsi quanto già evidenziato nella relazione illustrativa.

La scelta di individuare con il provvedimento in esame unicamente i limiti quantitativi alla consistenza complessiva degli organi collegiali è motivata da esigenze di tecnica legislativa, connesse, in particolare, alla salvaguardia dei rapporti tra fonti normative, nonché dalla necessità di garantire la legittimità costituzionale dell'intervento regolamentare in questione.

Quanto al primo degli aspetti sopra richiamati, relativi al rapporto tra fonti normative, si consideri che la disciplina relativa all'Agenzia per la diffusione delle tecnologie dell'innovazione si caratterizza per essere stata già "delegificata" all'atto dell'istituzione dell'ente in questione: la norma istitutiva (art. 1, comma 368, lettera d), della legge n. 266/2005) non ha previsto alcuna disposizione specifica in ordine alla struttura dell'Agenzia, rimettendone la relativa disciplina a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «di natura non regolamentare». L'architettura degli organi dell'Agenzia è stata, infatti, delineata dal d.P.C.M. del 30 gennaio 2008, mentre la composizione qualitativa e numerica degli organi e le modalità di nomina dei loro componenti sono state poi regolamentate con il d.P.C.M. dell'8 aprile 2008 che ha approvato lo statuto dell'Agenzia.

Ne consegue che l'eventuale regolamentazione della composizione numerica di ciascun organo collegiale da parte del presente provvedimento determinerebbe una elevazione della fonte e, quindi, una alterazione del suddetto impianto disciplinare.

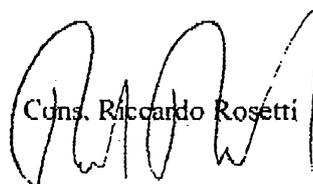
Riguardo poi al secondo profilo, ossia alla legittimità costituzionale dell'intervento di riordino, non si può trascurare di considerare che l'impianto disciplinare sopra descritto è basato su una intesa con la Conferenza Stato - Regioni: ciò in conformità a quanto statuito dalla Corte Costituzionale che, al riguardo, con sentenza n. 165 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma di legge istitutiva dell'Agenzia nella parte in cui non prevedeva l'intesa in Conferenza.

Peraltro, secondo la Corte, l'Agenzia esercita funzioni che sono riconducibili a competenze delle regioni e che tuttavia vengono attratte in sussidiarietà a livello statale per esigenze di carattere unitario. Di qui la necessità di rispettare il principio della leale collaborazione, assicurando che alla determinazione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia (alla quale ha provveduto il predetto d.P.C.M. del 30 gennaio 2008) si proceda mediante intesa fra lo Stato e le regioni.

Il principio di "leale collaborazione" fra lo Stato e le regioni si è ulteriormente concretizzato nella determinazione, ad opera del citato d.P.C.M. del 30 gennaio 2008, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, della partecipazione paritetica di rappresentanti di designazione statale e regionale nel Consiglio di amministrazione dell'Agenzia, che ha, fra l'altro, la competenza a deliberare lo statuto dell'ente.

Appare, quindi, di tutta evidenza che il rinvio operato dal regolamento alle modifiche statutarie si pone a salvaguardia della leale collaborazione e delle competenze regionali, nel rispetto di quanto stabilito dalla Corte costituzionale.

Pertanto, in considerazione dei chiarimenti forniti in ordine agli effetti attesi dal riordino dell'Agenzia e fermo restando l'impegno, già comunicato con la precedente nota dello scrivente Ufficio del 19 novembre 2009, di esplicitare all'articolo unico del provvedimento l'importo dei risparmi di spesa da conseguire (pari a Euro 37.200), il presente schema regolamentare appare idoneo a dare attuazione ai principi posti dal combinato disposto degli articoli 26 del decreto legge n. 112 del 2008 e 2, comma 634 della legge n. 244 del 2007


Cons. Riccardo Rosetti

2

Numero 635 / 2010 e data 19 / 02 / 2010



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 8 febbraio 2010

NUMERO AFFARE 04742/2009

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento; Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento di riordino dell'agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, ai sensi dell'articolo 26, primo comma, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

LA SEZIONE

Vista la relazione 19.11.2009, trasmessa con nota pari data, prot. n. 674/09/UL/P-40112 con la quale il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione (Ufficio Legislativo) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il parere interlocutorio espresso nell'adunanza del 14 dicembre

2009 con il quale la Sezione ha ritenuto di sospendere l'emissione del parere definitivo in attesa che l'amministrazione provvedesse ad integrare lo schema di regolamento in conformità della normativa primaria secondo le osservazioni formulate nel predetto parere interlocutorio;

Vista la relazione in adempimento del 20 gennaio 2010, trasmessa con nota Prot. N. 51/10-40.112 del Capo dell'ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Silvio Traversa;

Premesso e Considerato:

La relazione in adempimento contesta i rilievi mossi dalla Sezione basati sull'assunto che il riordino dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione in quanto realizzato mediante l'applicazione del solo criterio direttivo di cui alla lettera d) dell'articolo 2, comma 634 della legge 24 dicembre 2007, n.244 e non anche sui criteri delle lettere h) ed i) risulterebbe inidoneo a dare piena attuazione alla norma primaria. Ritiene infatti l'Amministrazione che i criteri direttivi di cui al citato comma 634 siano da considerare tra loro alternativi e non cumulativi.

Secondo l'Amministrazione la lettera della norma non sembra giustificare una interpretazione diretta ad applicare in via cumulativa i criteri di cui al predetto comma 634 in quanto essi, prevederebbero spesso interventi tra loro incompatibili così che l'applicazione di uno di essi escluderebbe talora l'attuazione degli altri.

La Sezione in disparte ogni profilo relativo alla circostanza della

necessità o meno che deroghe ad una disciplina assolutamente generalizzata avvenga in forma espressa come disposto in vari casi analoghi, intende ribadire quanto affermato nel precedente parere del 14 dicembre 2009 con il quale aveva richiesto all'Amministrazione di integrare congruamente lo schema di regolamento proposto in conformità dei vari criteri indicati nell'articolo 2, comma 634 della legge 244/2007.

La Sezione aveva allora rilevato che lo schema di regolamento nel limitarsi a dare attuazione al solo principio e criterio direttivo di cui alla lettera d) dell'articolo 2, comma 634 della legge 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) che prevede la "razionalizzazione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi e riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali almeno per il 30 per cento, con salvezza della funzionalità dei predetti organi" e non anche ai criteri indicati nelle lettere h) ed i) nel testo introdotto dall'articolo 17, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, si poneva in contrasto, per difetto, con quanto disposto dalla norma primaria.

Non può essere sottaciuto, diversamente da quanto non ritenga l'Amministrazione referente, che i principi e criteri direttivi fissati dal legislatore, ai quali ci si deve attenere nella predisposizione dei regolamenti di riordino, per loro natura non possono che concorrere a dar vita alle disposizioni regolamentari da adottare e non possano, quindi, essere considerati tra loro come alternativi, l'uno escludente l'altro: un simile effetto in tanto potrebbe essere considerato in quanto la stessa norma indicasse gli stessi in forma disgiuntiva.

E' bensì vero che in talune particolari circostanze alcuni dei criteri

indicati dal legislatore possono anche, per specifiche ragioni, che peraltro vanno indicate, non trovare contemporaneamente attuazione. Ciò, tuttavia, ad avviso di questa Sezione, già più volte ribadito, in occasione di analoghi regolamenti di riordino, non può condurre a ritenere che i principi e criteri direttivi siano da ritenere tra di loro alternativi. Spetterà all'Amministrazione, quando se ne presenterà l'occasione, motivare le ragioni per le quali, in una determinata circostanza un principio e criterio direttivo non potrà essere compiutamente seguito per obiettive impossibilità.

Né maggiore peso può essere attribuito all'argomentazione, già prospettata dall'Amministrazione nella prima relazione di accompagnamento allo schema di decreto in esame, e ribadita nella presente di adempimento, secondo cui l'essere stata la disciplina dell'Agenzia già delegificata comporterebbe, per non elevare nuovamente la fonte, che non sia l'attuale regolamento di riordino a provvedere in ordine alla composizione qualitativa e numerica degli organi collegiali, e non, preposti a vario titolo al funzionamento dell'ente. La circostanza che la norma istitutiva dell'Agenzia, l'articolo 1, comma 368, lettera d) della legge 266/2005, nulla abbia detto in ordine alla sua struttura rimettendola a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di natura non regolamentare ed allo Statuto dell'Agenzia, da approvare sempre con D.P.C.M. non può comunque apparire ostativo a provvedere compiutamente, con il regolamento di riordino ex art. 17, comma 2, della legge 400/1988; a dare seguito a quanto previsto da una legge di data successiva quale è appunto la legge 244/2007, articolo 2, comma 634, ulteriormente integrato dall'articolo 26 del decreto-legge 112/2008, convertito con

modificazioni dalla legge 133/2008.

Alla luce di quanto precede appare quindi necessario che l'Amministrazione integri lo schema di regolamento in oggetto in conformità della normativa primaria, come del resto già verificatosi per altri organismi, senza che materie, come ad esempio gli organici, possano essere lasciati al mero successivo adeguamento statutario. In ogni caso, comunque, al di fuori di quella che è la struttura organizzativa dell'Agenzia, l'Amministrazione dovrebbe dar conto di come intende dar seguito al principio e criterio direttivo di cui alla lettera i) del citato comma 634, che prevede la riduzione, da parte delle amministrazioni vigilanti del numero dei propri uffici dirigenziali con corrispondente riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non.

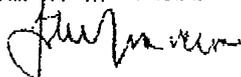
Per le suesposte considerazioni la Sezione, nel ribadire l'indirizzo in precedenza esposto, rinvia l'ulteriore definitiva espressione del parere in attesa che l'Amministrazione referente provveda alle necessarie integrazioni dello schema di regolamento in oggetto così da adeguarlo pienamente alle disposizioni legislative sopra richiamate.

P.Q.M.

La Sezione rinvia l'espressione del parere in attesa degli adempimenti richiesti all'Amministrazione.

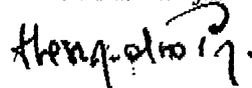
L'ESTENSORE

Silvio Traversa



IL PRESIDENTE

Alessandro Pajno



IL SEGRETARIO

Alicia Gramsci
Alicia Gramsci



*Il Capo Ufficio Legislativo
del Ministro per la Pubblica Amministrazione
e l'Innovazione*

Prot. n. 249/10/CL/P

Roma, 09 APR. 2010

Al Consiglio di Stato
Sezione consultiva per gli atti normativi

e. p.c. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

Oggetto: Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di riordino dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, ai sensi dell'articolo 26, primo comma, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

In riscontro alle osservazioni formulate da codesto Consiglio di Stato con parere n. 635/2010 in merito allo schema di decreto del Presidente della Repubblica in oggetto, si rappresenta quanto segue.

L'articolo 2, comma 634 della legge n. 244 del 2007, al quale dà attuazione il provvedimento in esame, prescrive l'utilizzo dello strumento regolamentare di cui all'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988 al fine di riordinare, trasformare o sopprimere enti ed organismi pubblici statali secondo principi e criteri preordinati al conseguimento di obiettivi di riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi.

Se è vero che il citato comma 634 individua espressamente la fonte regolamentare, rinviando all'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, è pur vero che tale indicazione rileva unicamente in ordine allo strumento da utilizzare per il conseguimento delle finalità stabilite dal medesimo comma 634. La disposizione in esame non autorizza, dunque, modifiche relative al rango della fonte prevista da altre norme, precedenti e speciali, per la disciplina generale dell'ente oggetto del riordino.

La legge n. 244 del 2007, nel prescrivere interventi di razionalizzazione degli enti pubblici, reca, infatti, indicazioni procedurali e sostanziali afferenti precipuamente al provvedimento da utilizzare al fine di attuare detti interventi, senza al contempo intervenire sull'impianto disciplinare già esistente relativo agli enti stessi.

Finalità della norma in parola è dunque assicurare il contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e non anche rideterminare l'assetto ordinamentale degli enti pubblici. Tale finalità non viene meno, ma al contrario risulta rafforzata, con le successive disposizioni normative, anche esse di carattere preminentemente finanziario, di cui agli articoli 26 del decreto legge n. 112 del 2008 e 17 del decreto legge n. 78 del 2009 che completano le misure in materia di "taglia-enti".

Al riguardo, il Servizio Studi della Camera dei Deputati ha chiarito, in occasione dell'esame del disegno di legge finanziaria in parola, che il comma 634 autorizza, *per le finalità dallo stesso indicate*, l'emanazione uno o più regolamenti di delegificazione ai quali è direttamente affidato il compito di procedere al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici statali, nonché di strutture amministrative pubbliche statali. Non appare, dunque, possibile individuare, tra le finalità poste dal legislatore, anche quella di mutare in via generale il livello della fonte di disciplina dell'organizzazione degli enti.

Anche a voler diversamente opinare, va comunque considerato che l'articolo 2 comma 634 della legge n. 244 del 2007, quale norma successiva generale, non prevale sull'articolo 1, comma 638, lett. d) della legge n. 266 del 2005 che costituisce legge precedente speciale.

La disposizione da ultimo richiamata, con la quale è stata istituita l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, rimette la regolamentazione della struttura di tale ente a successivi d.P.C.M. «di natura non regolamentare». Laddove si volesse quindi disciplinare con il regolamento in commento anche, nello specifico, la composizione numerica degli organi dell'Agenzia, si otterrebbe l'effetto di intervenire impropriamente, con un regolamento governativo, su previsioni che, come disposto dalla norma istitutiva dell'Agenzia stessa, sono contenute in atti non normativi.

Quanto poi alla circostanza, di non minore rilievo, che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 gennaio 2008 sia stato adottato d'intesa con la Conferenza Unificata, in ossequio alle indicazioni rese in tal senso dalla Corte costituzionale, si rinvia alle considerazioni già esaurientemente rappresentate con nota del 20 gennaio u.s., riguardo alla indefettibile esigenza di garantire la legittimità costituzionale dell'intervento regolamentare in esame sotto il profilo del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

Inoltre, in merito all'attuazione congiunta dei vari criteri indicati dal comma 634, pare opportuno puntualizzare che il carattere di alternatività tra gli stessi non consegue ad una valutazione, caso per caso e qualora se ne presenti l'occasione, da parte delle amministrazioni vigilanti, ma è presente *in re ipsa* nella norma. Quest'ultima consente, infatti, la soppressione, la

trasformazione in soggetti di diritto privato e la fusione degli enti, interventi che non possono evidentemente coesistere in quanto si escludono a vicenda e che, pertanto, non possono reputarsi idonei a "concorrere a dar vita alle disposizioni regolamentari da adottare".

Le argomentazioni fornite appaiono, peraltro, confortate dalle considerazioni espresse nel parere n. 2779/2009 del 16 settembre 2009 di codesto Consiglio di Stato che ha, infatti, esplicitamente definito i criteri di cui al comma 634 come "opzioni" tra cui individuare le misure più adeguate al conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione ai quali è finalizzata la disciplina recata dal medesimo comma 634. Non può nemmeno trascurarsi che i regolamenti in ordine ai quali codesto Consiglio ha formulato le predette osservazioni, già definitivamente approvati ed entrati in vigore, hanno realizzato il riordino in esame mediante l'applicazione del solo criterio concernente la razionalizzazione degli organi dell'ente.

Si ritiene, quindi, adeguatamente argomentato che l'applicazione del criterio direttivo posto dall'articolo 2, comma 634, lett. d), relativo alla razionalizzazione degli organi di indirizzo, di gestione e consultivi e riduzione dei componenti degli organi collegiali del 30 per cento, è sufficiente a dare attuazione alla norma e a consentire l'ottenimento di idonei risparmi di spesa, peraltro positivamente verificati dal competente Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.


Cons. Riccardo Rosetti



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 2198/2010

Roma, addi 13.05.2010

Risposta a nota del

N. _____ Div. _____

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**SCHEMA DPR REGOLAMENTO
RIORDINO AGENZIA PER LA
DIFFUSIONE DELLE TECNOLOGIE
PER L'INNOVAZIONE. D.L. N. 112
DEL 2008**

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il
parere numero **4742/2009** emesso dalla SEZIONE
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco
indicated.

Allegati N. _____

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI DIPARTIMENTO**
(.....)

ROMA

Il Segretario Generale

[Handwritten signature]

Numero 2198/2010 e data 13/05/2010

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 26 aprile 2010

NUMERO AFFARE 04742/2009**OGGETTO:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante:
"Regolamento di riordino dell'agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, ai sensi dell'articolo 26, primo comma, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"

LA SEZIONE

Vista la relazione 19.11.2009, trasmessa con nota pari data, prot. n. 674/09/UL/P-40112 con la quale il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (Ufficio legislativo) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.

400;

Visto il parere interlocutorio espresso nell'adunanza del 14 dicembre 2009;

Vista la relazione in adempimento del 20 gennaio 2010, trasmessa con nota Prot. N. 51/10-40.112 del Capo dell'ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Visto l'ulteriore parere interlocutorio espresso nell'adunanza dell'8 febbraio 2010;

Vista la relazione in adempimento del 9 aprile 2010, Prot. n. 229/10/UL/P;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Silvio Traversa;

Premesso e Considerato:

La relazione in adempimento da ultimo citata contesta i rilievi ribaditi e specificati dalla Sezione nell'adunanza dell'8.2.2009, basati sull'assunto che il riordino dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione in quanto realizzato mediante l'applicazione del solo criterio direttivo di cui alla lettera d) dell'articolo 2, comma 634 della legge 24 dicembre 2007, n.244 e non anche sui criteri delle lettere b) ed i) risulterebbe inidoneo a dare piena attuazione alla norma primaria.

L'Amministrazione, infatti, ritiene inesattamente- ad avviso di questa Sezione - che i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24.12.2007, n. 244, e successive modificazioni, siano

da considerare tra loro alternativi e non cumulativi. A conforto di tale assunto richiama anche il parere 2779/2009 espresso da questa Sezione il 16 settembre 2009 che, definendo, secondo l'Amministrazione, i criteri come "opzioni", ne confermerebbe l'alternatività.

Al contrario è da sottolineare che la lettura del predetto parere datane dall'Amministrazione non può in alcun modo essere condivisa, considerato che il parere stesso riferisce l'espressione "*opzioni previste dal legislatore*" non già ai principi e criteri direttivi (che per loro natura non possono che integrarsi tra di loro e quindi non avere carattere alternativo, come invece pretenderebbe l'Amministrazione), bensì, come puntualmente indicato a pag. 7, "*all'accorpamento, soppressione, trasformazione o riorganizzazione*".

D'altronde è indirizzo ormai consolidato di questa Sezione (cfr., *ex plurimis*, parere n. 3701/2009, espresso nell'adunanza dell'8 ottobre 2009) quello secondo cui il riordino stabilito dalla norma primaria "*si desume dal complesso dei principi e criteri direttivi voluti dal legislatore per l'esercizio della potestà regolamentare delegata*", indirizzo del resto già affermato nel primo e nel secondo parere interlocutorio sul presente schema di regolamento.

Né appare congruo, in senso contrario, il richiamo fatto nella documentazione predisposta del Servizio studi della Camera dei deputati in merito al citato comma 634, in quanto la stessa si è limitata a richiamare le finalità indicate dalla norma primaria senza

alcuna pretesa di attribuire alla disposizione stessa l'intento di escludere – come viceversa affermato dall'Amministrazione – la possibilità di *"mutare in via generale il livello di disciplina dell'organizzazione degli enti"*.

D'altronde, come già rilevato a pag. 4 del precedente parere interlocutorio dell'8.2.2010, non può essere condivisa la pretesa dell'Amministrazione secondo cui la circostanza che il comma 638, lett. d) della legge n. 266 del 2005, anch'essa legge finanziaria, in quanto istitutiva dell'ente in esame, costituirebbe legge speciale, non più modificabile da altra legge successiva finanziaria per di più diretta, in via assolutamente generale, ad incidere su qualsiasi tipo di ente al fine del loro *"accorpamento, soppressione, trasformazione o riorganizzazione"*, salvo, naturalmente, quelli espressamente esclusi. Né può essere invocato, nel nostro ordinamento un principio di divieto di innalzamento della fonte regolatrice di una determinata materia, valendo bensì il contrario principio del divieto, con fonte inferiore, di disciplinare materia già regolata con fonte gerarchicamente superiore, salvo la specifica ipotesi dell'espressa autorizzazione della fonte superiore, come avviene per i regolamenti delegati.

La Sezione, pertanto, nel ribadire le considerazioni esposte nei due precedenti pareri interlocutori, tenuto conto che l'Amministrazione non ha ritenuto di adeguare lo schema di regolamento alle indicazioni ivi espresse ed alla luce delle osservazioni sopra formulate, non può che esprimere, allo stato, parere contrario sullo schema di

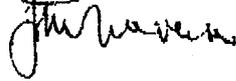
regolamento in oggetto.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere contrario nei sensi di cui in motivazione.

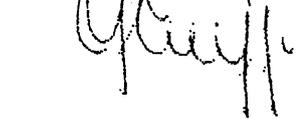
L'ESTENSORE

Silvio Traversa



IL PRESIDENTE

Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO

Maria Barbagallo

