

Numero 2 106 e data 5/1/2010



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 14 dicembre 2009

NUMERO AFFARE 04880/2009

OGGETTO:

Ministero per i beni e le attività culturali - ufficio legislativo.

Regolamento di riordino dell'Accademia nazionale dei Lincei ai sensi dell'art. 26, comma 1, secondo periodo, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2008, n. 133.

LA SEZIONE

Vista la relazione del 2 dicembre 2009, trasmessa con nota n. 0024058 in pari data e pervenuta in Segreteria il 4 dicembre 2009, con la quale il Ministero per i beni e le attività culturali (ufficio legislativo) chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, Consigliere Damiano Nocilla;

PREMESSO

Riferisce l'amministrazione che l'art. 26 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2008, n. 133, nel testo da ultimo vigente, prevede un meccanismo di soppressione, per così dire, automatica degli enti pubblici non economici, per i quali non siano stati emanati entro il 31 ottobre 2009 gli specifici regolamenti di riordino ai sensi dell'art. 2, comma 634, l. 24 dicembre 2007, n. 244, come modificato da ultimo con l'art. 17 d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni nella l. 3 agosto 2009, n. 102; quell'art. 26 stabilisce inoltre che il termine suddetto s'intende rispettato con l'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri del regolamento in questione.

Sulla base dell'autorizzazione suddetta è stato predisposto lo schema di d.P.R. in esame, nel quale si intende procedere al riordino dell'Accademia nazionale dei Lincei al fine specifico di determinare una razionalizzazione della struttura organizzativa dell'ente, attraverso la riduzione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi e dei loro componenti e la riduzione del numero degli uffici dirigenziali esistenti presso l'ente e dell'organico del personale dirigenziale e non dirigenziale.

Lo schema di regolamento in esame si compone di 12 articoli. L'art. 1 determina la natura e le finalità dell'ente; l'art. 2 ne regola la composizione associativa e l'art. 3 ne elenca gli organi. L'art. 4, a sua volta, disciplina le attribuzioni del Presidente ed il procedimento di

nomina, mentre l'art. 5 detta le norme sulle attribuzioni dell'Accademico amministrativo. Gli artt. 6 e 7 regolano rispettivamente composizione e competenze del Consiglio di presidenza e del Collegio dei revisori (che vede, con la disposizione in questione, ridotti i propri componenti da cinque a tre). L'art. 8 detta norme relative allo Statuto dell'ente, mentre l'art. 9 prevede quali possano essere le entrate dell'Ente.

L'art. 10 disciplina il personale ed i servizi, prevedendo la contrazione degli uffici dirigenziali -- con esclusione di quello del cancelliere -- da tre a due e demandando al regolamento interno i criteri generali di organizzazione degli uffici dell'Accademia. Il regolamento di applicazione dello Statuto è regolato dall'art. 11, mentre l'art. 12 prevede che entro 180 giorni sia adottato un nuovo Statuto e la permanenza in carica degli organi di governo dell'Accademia, con eccezione dei membri del Collegio dei revisori.

CONSIDERATO

Il quadro normativo nell'ambito del quale la potestà regolamentare, che si esercita con la proposta in oggetto, è certamente costituito dall'art. 26 d.l. n. 112 del 2008, ma soprattutto dall'art. 33, u.c., Cost., che garantisce alle Accademie ed alle istituzioni di alta cultura il "diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Di qui una duplice conseguenza:

a) la sussistenza di una riserva di legge (assoluta o relativa, qui poco importa) per quanto riguarda tutte le norme che sono dirette a

limitare l'autonomia delle accademie;

b) la necessità che la potestà regolamentare in delegificazione venga esercitata nei limiti stretti stabiliti dalla legge, che ne autorizza l'esercizio, e che le norme autorizzatrici stabiliscano con sufficiente precisione l'oggetto dei regolamenti in questione ed i principi nell'ambito dei quali deve svolgersi quella potestà.

Ne consegue che l'intervento della potestà regolamentare in deroga alla legge dovrà essere finalizzato esclusivamente alla attuazione dei criteri stabiliti dalle norme primarie, che, nel caso di specie, consistono nella riduzione degli organi, del numero dei loro componenti, degli uffici e del personale e nel contenimento delle spese riguardanti la logistica ed il funzionamento; sicchè il regolamento non dovrebbe recare norme riguardanti altre materie.

E' in tale ottica, che si impone il contemperamento delle due esigenze più sopra esposte, nel senso che l'ente pubblico avente natura associativa ben potrà vedere garantita la propria autonomia statutaria e la propria natura, se riuscirà ad ottenere attraverso opportuni interventi statutari, regolamentari ed amministrativi quegli obiettivi di contenimento della spesa e di razionalizzazione della stessa, che il succitato art. 17 fissa come inderogabili.

Alla stregua di tali principi ne deriva che la bozza di regolamento in esame appare, sotto un certo profilo, lacunosa e, sotto un altro profilo, eccedente quanto ad essa consentiva il più volte ricordato art. 26 d.l. n. 112 del 2008.

Essa è anzitutto eccedente rispetto ai criteri nella parte in cui ripete quasi pedissequamente disposizioni statutarie ma in tal modo sottraendo la materia all'autonomia dell'ente, ovvero interviene su materie che esulano dal campo, che direttamente o indirettamente incidono sulla razionalizzazione della spesa.

Ciò vale in particolare per i primi due commi dell'art. 1, in quanto relativi a materie tipicamente statutarie e difatti ripetitivi dello Statuto. L'unica differenza, dovuta alla soppressione nella lett. g) dell'espressione contenuta nel comma 2 dell'art. 2 dello Statuto "eventualmente formula proposte", appare di scarso significato, visto che un parere può ben contenere proposte e che un'interpretazione in senso contrario potrebbe incidere sulle stesse prerogative del Presidente della Repubblica, che dal 1992 ha elevato l'Accademia a proprio consulente nel campo della scienza e della cultura. Analoghe considerazioni valgono per l'articolo 2, che dunque va parimenti soppresso.

D'altro canto lo schema è lacunoso, perché non prevede quei meccanismi atti ad attuare la riduzione degli organici e delle spese per la logistica, sia all'interno dell'ente che nella stessa Amministrazione vigilante, richiesti dal comma 634 dell'art. 2 l. n. 244 del 2008.

A questo riguardo è necessario che l'Amministrazione fornisca chiarimenti in ordine:

a) all'ordinamento degli uffici dell'Accademia nazionale dei Lincei ed

alla pianta organica degli uffici amministrativi, e in particolare di quelli relativi alla logistica onde riscontrare le ragioni per le quali non si sia ritenuto di intervenire su questi due aspetti, fissando limiti all'autonomia organizzativa e contabile dell'Ente;

b) all'organizzazione degli uffici del Ministero dei beni e delle attività culturali addetti alla vigilanza dell'Accademia, ai fini dell'attuazione della lett. i) del comma 634 dell'art. 2 l. n. 244 del 2007.

In ordine a tali considerazioni si impone dunque un adeguato approfondimento.

Si anticipano peraltro alcune osservazioni sui singoli articoli.

Il terzo comma dell'art. 1, nel momento stesso in cui non limita la vigilanza del Ministero agli aspetti contabili e ai relativi ai regolamenti interni (così come faceva l'art. 21 dello Statuto), potrebbe essere inteso nel senso di voler estendere la vigilanza stessa anche alle attività culturali ed al loro contenuto, fino ad immaginare un potere di direttiva del Ministero, che per gli enti associativi viene per lo più escluso. Ma nel caso in esame una tale interpretazione costituirebbe inammissibile violazione dei principi costituzionali in materia di libertà delle scienze e delle arti, garantita dall'art. 33 Cost., sicchè appare necessario chiarire l'ambito nel quale può esplicarsi il potere ministeriale di vigilanza.

- Il secondo comma dell'art. 4 risulta formulato in modo assolutamente ambiguo e lacunoso. Innanzi tutto, omette il riferimento al Vice-Presidente, la cui elezione è collegata a quella del

Presidente, ed in secondo luogo, può essere interpretato in modo da risultare in contrasto con l'autonomia e con la struttura associativa dell'Ente, ove si dovesse dare alla nomina del Presidente da parte del Ministro un carattere sostanziale, mentre essa non può che rivestire carattere puramente dichiarativo dell'avvenuta elezione del Presidente da parte dell'Assemblea delle Classi Riunite. L'intervento formale del Ministro è già, del resto, assicurato dall'art. 16 del vigente Statuto, con il quale l'associazione ha volontariamente sottoposto all'approvazione degli organi dello Stato talune sue designazioni elettive. Ove si volesse mantenere perciò la disposizione, essa dovrebbe recitare: "Il Presidente ed il Vice Presidente sono eletti dall'Assemblea delle Classi Riunite e sono nominati con decreto del Ministro per i beni e per le attività culturali. Essi possono essere rieletti una sola volta".

- All'art. 6, al primo comma, appare ultronea la previsione di Accademici segretari supplenti, una volta che la lett. d) prevede gli Accademici segretari aggiunti. Il terzo comma è già contenuto nell'art. 21 dello Statuto. Quanto, poi, alle competenze del Consiglio di Presidenza, che "delibera sull'articolazione dei servizi amministrativi", appare maggiormente garantista la dizione dell'art. 20 dello Statuto, una volta depurata della possibilità di attribuire autonomia gestionale a talune strutture. In quella disposizione si prevede che le deliberazioni del Consiglio di Presidenza relative all'articolazione degli uffici formino oggetto di modifiche

regolamentati, da approvarsi dall'Assemblea delle Classi Riunite e da sottoporre – ai sensi del successivo art. 21 dello Statuto – all'approvazione del Ministro dei beni e delle attività culturali.

- Sull'art. 7, le cui modificazioni sono le uniche che rispondono esplicitamente e direttamente ai criteri previsti dall'art. 634 dell'art. 2 l. n. 244 del 2007, ci si deve domandare, innanzi tutto, quali ragioni abbiano indotto ad attribuirne la Presidenza al membro di nomina del Ministro dell'Economia e delle Finanze e a non mantenere la Presidenza al componente eletto dall'Assemblea delle Classi Riunite, così come non si comprende perché, essendo quest'ultimo divenuto componente unico, non sia stata prevista la figura del supplente.

- L'art. 8, nell'elencare le materie nelle quali deve in particolare esplicitarsi l'autonomia statutaria, sottrae il nuovo Statuto al controllo di legittimità del Consiglio di Stato, che era invece previsto dall'art. 23, comma 1, d.m. 2 agosto 2001, senza fornire motivazioni.

- L'art. 10 ripete quanto già previsto nell'art. 20 dello Statuto. Le uniche modifiche sono quelle consistenti nella abrogazione della possibilità di attribuire autonomia gestionale ad alcune strutture (si è già detto che il secondo periodo del primo comma potrebbe restare inalterato, assumendo così una funzione garantista verso un uso del potere di organizzazione non rispondente a criteri di economicità e di efficienza) e nella previsione del numero massimo degli uffici dirigenziali.

Oltre alle integrazioni istruttorie indicate, è opportuno che

l'Amministrazione faccia conoscere la circolare – se emanata - della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui fa riferimento il comunicato della riunione del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2009, visto che l'intervento di riordino dei vari enti pubblici deve svolgersi in un quadro di coerenza, che la predetta circolare dovrebbe assicurare, nonché il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che fissa gli obiettivi dei risparmi di spesa da conseguire.

Ritiene, infine, la Sezione che, avendo lodevolmente data l'Amministrazione tempestiva attuazione al succitato art. 26 del d.l. n. 112 del 2008, vi sia la possibilità che, senza l'incalzare dei tempi, si possa procedere ad una accurata rilettura del testo per adeguarlo alla nota circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92. (si pensi all'uso delle maiuscole, alla numerazione dei commi, come nel caso del comma 1 dell'articolo 1, frazionato con un "a capo").

P.Q.M.

Sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione fornisca i chiarimenti, le notizie ed i documenti di cui in motivazione.

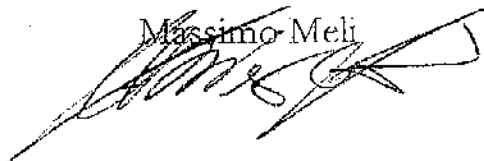
L'ESTENSORE
Damiano Nocilla

IL PRESIDENTE
Giancarlo Coraggio

IL SEGRETARIO
MASSIMO MELI

IL SEGRETARIO

Massimo Meli

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Massimo Meli', written over the printed name.

Numero 6118 2010 e data 15/8/2010

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 agosto 2010

NUMERO AFFARE 04880/2009

OGGETTO:

Ministero per i Beni e le attività culturali - Ufficio legislativo.
Regolamento di riordino dell'Accademia nazionale dei Lincei ai sensi dell'art. 26, comma 1, secondo periodo, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2008, n. 133.

LA SEZIONE

Vista la relazione del 2 dicembre 2009, trasmessa con nota n. 0024058 in pari data e pervenuta in Segreteria il 4 dicembre 2009, con la quale il Ministero per i Beni e le Attività culturali (Ufficio Legislativo) chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Vista la propria pronuncia interlocutoria del 14 dicembre 2009;

Vista la nota dell'Amministrazione n. 0014254 del 22 luglio 2010, con la quale l'Amministrazione ha corrisposto alla pronuncia

suddetta;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, Consigliere
Damiano Nocilla;

Premesso:

Con relazione del 2 dicembre 2009 citata in epigrafe il Ministero per i Beni e le Attività culturali trasmetteva, ai sensi dell'art. 26 d.l. 15 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2008, n. 133, un progetto di regolamento di riordino dell'Accademia nazionale dei Lincei, il cui contenuto è stato illustrato nel parere della Sezione del 14 dicembre 2009.

Questo parere, di natura interlocutoria, formulava una serie di osservazioni e chiedeva all'Amministrazione alcuni chiarimenti in ordine a talune disposizioni contenute nel suddetto progetto di regolamento.

La Sezione, infatti, osservava che, essendo l'Accademia nazionale dei Lincei una istituzione di alta cultura avente carattere associativo, il potere regolamentare del Governo in delegificazione non potesse andare oltre gli stretti limiti fissati dal combinato disposto dell'art. 33, u.c., Cost. e del suddetto art. 28 d.l. n. 112 del 2008; con la conseguenza "che l'intervento della potestà regolamentare in deroga alla legge dovrà essere finalizzato esclusivamente all'attuazione dei principi e criteri stabiliti dalle norme primarie, che, nel caso di specie, consistono nella riduzione degli organi, del numero dei loro componenti, degli uffici e del personale e nel contenimento delle spese riguardanti la logistica ed il funzionamento".

Alla stregua di tale criterio la Sezione formulava osservazioni sugli articoli 1, 2, 4, 6, 7, 8 e 10 e chiedeva all'Amministrazione notizie e chiarimenti.

Con la nota del 22 luglio 2010 l'Amministrazione, condividendo in larga parte il contenuto del succitato parere interlocutorio del 14 dicembre 2009, trasmetteva un testo dello schema di regolamento in oggetto profondamente rinnovato, chiedendo appunto che la Sezione si pronunciasse su quest'ultimo.

L'art. 1 del nuovo testo enuncia le finalità che si propone la nuova regolamentazione, mentre l'art. 2 disciplina la natura giuridica dell'Accademia nazionale dei Lincei e la vigilanza del Ministero dei Beni e delle Attività culturali, che è a sua volta limitata alla gestione economico-finanziaria e contabile, nonché all'approvazione dei regolamenti interni. Gli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 prevedono gli organi di governo dell'Accademia. L'art. 8 disciplina l'autonomia statutaria dell'Ente, le cui entrate sono regolate dall'art. 9, mentre agli artt. 10 e 11 sono rispettivamente contemplate la potestà di organizzazione interna e le disposizioni transitorie e finali.

Considerato:

La Sezione prende con soddisfazione atto del fatto che l'Amministrazione, condividendo la maggior parte delle osservazioni formulate nel parere interlocutorio del 14 dicembre 2009, abbia proceduto ad una sostanziale riformulazione della bozza di regolamento in oggetto, che appare più rispettosa dell'autonomia costituzionalmente garantita dell'Ente.

Infatti, alla Sezione non sembra possa dubitarsi che - in relazione

alla peculiare natura dell'Accademia nazionale dei Lincei ed alle garanzie costituzionali connesse a tale natura – l'art. 26 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, debba interpretarsi in senso restrittivo, con la conseguenza che il potere di delegificazione, ivi previsto, non possa applicarsi se non per le finalità e nei limiti previsti da tale norma. Di qui la necessità che le singole disposizioni del regolamento in esame debbano collegarsi, più o meno direttamente, alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di maggiore efficienza dei servizi, quali emergenti dal comma 634 l. 24 dicembre 2007, n. 244.

In questo quadro la Sezione ritiene opportuno insistere sul fatto che la bozza di regolamento in esame non modifichi la procedura di revisione dello Statuto, disciplinata dall'art. 23 d.m. 2 agosto 2003, proprio al fine di evitare un eccesso di delega rispetto al più volte citato art. 26 d.l. n. 112 del 2008.

Analogamente, al comma 2 dell'art. 2, andrebbe specificato che i regolamenti interni, sulla cui approvazione il Ministro esercita la propria vigilanza, sono quelli più specificamente attinenti all'amministrazione ed alla gestione economica dell'Ente, nonché all'organizzazione ed allo status del personale, mentre devono ritenersi assegnati alla piena autonomia dell'Accademia il regolamento accademico e gli altri regolamenti specificamente attinenti allo svolgimento dell'attività culturale dell'Accademia, disciplinati dall'art. 22 dello Statuto.

Quanto all'art. 7 la Sezione rileva come la disposizione dovrebbe innanzi tutto prevedere – colmando una lacuna – che il revisore dei conti dovrebbe essere designato dall'Accademia mediante elezione

da parte dell'Assemblea. In questo quadro andrebbe riconsiderata l'intera disposizione, verificando se la partecipazione al Collegio dei Revisori dei conti da parte del componente designato dall'Accademia sia o no gratuita, alla luce di quanto disposto dall'art. 13 dello Statuto. In caso di risposta affermativa, appare stridente con gli intenti del provvedimento aver soppresso due componenti del Collegio non retribuiti e mantenuto i due componenti, che invece sarebbero retribuiti ai sensi del comma 2 del medesimo art. 7 (a proposito di questi ultimo occorrerebbe, tenendo conto di quanto disposto dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, all'art. 6, comma, procedere alla sua soppressione). Infine, appare incongrua la mancata previsione di un supplente del membro designato dall'Accademia, con il rischio che in caso d'impedimento di quest'ultimo il collegio risulti squilibrato nella composizione.

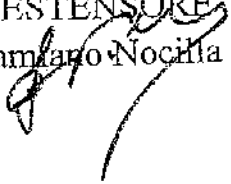
Quanto, infine, all'osservanza dei principi direttivi di cui alle lett. h) ed i) del comma 634 dell'art. 2 l. 24 dicembre 2007, n. 244, la Sezione prende atto della riorganizzazione degli uffici amministrativi dell'Accademia con conseguente riduzione di un ufficio dirigenziale e della dotazione organica del personale dipendente dall'Ente, nonché dell'esplicito riferimento nel testo del regolamento in oggetto a tale riduzione; essa prende atto altresì del fatto che in ordine all'Amministrazione vigilante si è già operata una sensibile riduzione degli Uffici addetti alle specifiche funzioni di vigilanza (si pensi all'accorpamento tra il Servizio del patrimonio bibliografico e quello degli Istituti culturali) con d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, e soprattutto del fatto che il personale liberato dalle incombenze della

vigilanza in seguito a tale accorpamento è stato destinato ad altre funzioni, con conseguente contestuale riduzione delle risorse strumentali.

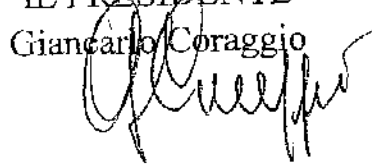
P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Damiano Nocita



IL PRESIDENTE
Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO

Massimo Meli

