



ALLEGATO 7

Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di D.P.R. recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e ai sensi dell'art. 26, comma 1, secondo periodo, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, predisposto su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Repertorio n. 78/cv del 29/07/2010

LA CONFERENZA UNIFICATA

nell'odierna seduta del 29 luglio 2010

VISTA la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), e in particolare l'art. 2, comma 634;

VISTO il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e, in particolare, l'art. 26, comma 1, secondo periodo;

VISTO il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e, in particolare, l'art. 9, comma 3;

VISTO lo schema di D.P.R. recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, approvato dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, il 28 ottobre 2009, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con nota del 20 gennaio 2010, e diramato dalla Segreteria di questa Conferenza con nota del 25 gennaio 2010;

CONSIDERATO che il 10 febbraio 2010 si è tenuta una riunione tecnica in cui le Regioni e le Province autonome hanno rappresentato alcune osservazioni e proposte emendative, evidenziando in particolare la necessità che i rappresentanti delle Comunità del Parco costituiscano almeno il 50% dei componenti dei Consigli direttivi, e riservandosi di formalizzare un documento al riguardo;

RR





Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

VISTO il documento di osservazioni e proposte emendative, trasmesso con nota del 19 febbraio 2010 dalla Regione Calabria – Coordinamento Commissione ambiente e protezione civile, e diramato dalla Segreteria di questa Conferenza con nota del 1° marzo 2010, riguardante in particolare emendamenti all'art. 1, all'art. 5 e all'art. 6, comma 1, dello schema di D.P.R. in esame;

VISTO il documento trasmesso con nota prot. GAB-2010-0016236/UL del 5 maggio 2010 dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, col quale è stata ritenuta accoglibile la proposta emendativa delle Regioni concernente l'art. 6 comma 1, dello schema di regolamento;

CONSIDERATO che l'argomento in esame è stato discusso nella seduta di questa Conferenza del 6 maggio 2010, nella quale l'ANCI ha consegnato un documento di proposte emendative, decidendo di rinviare la trattazione dell'argomento;

VISTA la nota prot. n. 10517 del 6 maggio 2010 del Ministero dell'economia e finanze, diramata con nota della Segreteria di questa Conferenza dell'11 maggio 2010, con cui sono state trasmesse alcune osservazioni e valutazioni della Ragioneria generale dello Stato;

CONSIDERATO che nella riunione tecnica del 25 maggio 2010 il rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha fornito spiegazioni riguardo le richieste formulate dall'ANCI, mentre le Autonomie regionali hanno mantenuto le proposte emendative formulate in precedenza dalla Regione Calabria con la citata nota del 19 febbraio 2010, aggiungendovi una ulteriore richiesta della Provincia autonoma di Trento,

CONSIDERATO che questa Conferenza, nella seduta dell'8 luglio 2010, su richiesta delle Regioni e delle Province autonome, ha rinviato l'espressione del parere sullo schema di D.P.R. in esame;

VISTA la nota prot. n. 0060743 dell'8 luglio 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, diramata dalla Segreteria di questa Conferenza con nota del 20 luglio 2010, con cui sono state trasmesse alcune nuove osservazioni e valutazioni;

VISTO il documento, trasmesso con nota prot. GAB-2010-0025256/UL del 26 luglio 2010 dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e diramato dalla Segreteria di questa Conferenza con nota prot. 3568 del 27 luglio 2010, che fornisce una valutazione di quanto ritenuto accoglibile delle proposte emendative presentate e rappresenta una serie di controdeduzioni concernenti le proposte non ritenute accoglibili;

FRR





Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATI gli esiti della odierna seduta di questa Conferenza, nel corso della quale:

- i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome hanno espresso parere negativo;
- i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI hanno espresso parere favorevole.

ESPRIME PARERE

nei termini di cui in premessa, sullo schema di D.P.R. recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, approvato dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, il 28 ottobre 2009 e trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con nota del 20 gennaio 2010.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente
On. dott. Raffaels Fitto



PER COPIA CONFORME

Fitto
06/01/2010
Fitto

RR

Numero _____ e data: _____ Spedizioni



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 25 ottobre 2010

NUMERO AFFARE 04248/2010

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare -
Ufficio legislativo.

Schema di regolamento recante riordino degli enti vigilati dal
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. Gab-2010-0030343/UL del 21 settembre 2010,
trasmessa con nota n. Gab-2010-0030811/UL del 24 settembre
2010 e pervenuta in Segreteria il 29 settembre 2010, con la quale il
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
(Ufficio legislativo) chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare
in oggetto:

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere
Damiano Nocilla:

Premesso:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. I.', located in the bottom right corner of the page.

Ritirata l'Amministrazione che l'art. 26, comma 1, secondo periodo, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, prevede l'emanezione di regolamenti in delegificazione volti al riordino degli enti pubblici non economici, stabilendo, altresì, che gli enti non riordinati nei termini sono soppressi. A tal fine la disposizione in parola richiama l'art. 2, comma 634, l. 24 dicembre 2007, n. 244, il quale ultimo, prefiggendosi l'obiettivo di contrarre la spesa destinata al funzionamento delle pubbliche amministrazioni e, nel contempo, di incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi dalle stesse erogati, detta i principi e i criteri direttivi che i suddetti regolamenti sono tenuti a rispettare per il riordino, la trasformazione o la soppressione e messa in liquidazione degli enti.

Nel dubbio circa la riconducibilità – in quanto enti di ricerca – di alcuni dei soggetti di diritto, riordinati mediante il presente regolamento, all'ambito di applicazione del meccanismo (c.d. taglia-enti) di cui al succitato art. 26, comma 1, secondo periodo, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, l'Amministrazione, per ragioni prudenziali, li ha sottoposti all'operazione di riordino, ritenendo di fare applicazione del solo principio e criterio direttivo riportato nell'alinea della lett. d), comma 634, ossia *"la riduzione dei componenti degli organi collegiali almeno del 30% con salvezza della funzionalità dei predetti organi"*. La riduzione degli organi collegiali di queste Amministrazioni è stata operata per evitarne l'estinzione, trattandosi di enti che svolgono funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico.

Conseguentemente, per quanto attiene agli Enti parco nazionali l'art. 1 modifica le disposizioni della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394, che disciplinano la composizione del Consiglio direttivo e della Giunta esecutiva, in modo da raggiungere l'obiettivo della riduzione nella misura del 30% degli organi di indirizzo, gestione e consultivi: ciò è avvenuto disponendo la riduzione dei componenti il Consiglio direttivo da dodici a otto, con l'eliminazione di due dei cinque membri designati dalla Comunità del parco, di uno dei due membri designati dalle associazioni di protezione ambientale e di uno dei due membri designati dall'Accademia nazionale dei Lincei, dalla Società botanica italiana, dall'Unione zoologica italiana, dal Consiglio nazionale delle ricerche e dalle Università degli Studi con sede nelle province nei cui territori ricade il parco.

Analogamente la Giunta esecutiva vede ridotta la sua composizione da cinque a tre componenti.

L'art. 1 continua a prevedere che i componenti del Consiglio direttivo siano nominati sentite le regioni interessate, in piena continuità, dunque, rispetto alla l. 6 dicembre 1991, n. 394, che non ha mai richiesto, al riguardo, una concertazione nella forma dell'intesa.

Su questo punto l'Amministrazione precisa che la riforma del titolo V della Costituzione, sopravvenuta rispetto alla disciplina legislativa delle aree protette, e il rilievo che in essa si attribuisce al principio di leale collaborazione, non comporterebbe adempimenti ulteriori, non soltanto perché lo Stato non sarebbe tenuto a concordare il contenuto dei propri atti normativi con le Regioni, visto quanto è

stati ripetutamente affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale soprattutto quanto all'insussistenza di un obbligo di coinvolgimento delle regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva; occorre tener conto altresì di quanto ha ritenuto questa Sezione con il parere n. 157 del 22 gennaio 2007, nel quale si è stabilito che le operazioni di riordino di enti mediante riduzione del numero di componenti debba avvenire in modo tale da garantire l'equilibrio tra i diversi interessi rappresentati dagli organismi.

L'art. 2 concerne i due Enti storici – Consorzio del parco nazionale dello Stelvio ed Ente parco nazionale del Gran Paradiso – in relazione ai quali l'art. 35, l. 6 dicembre 1991, n. 394, ha previsto un apposito procedimento per l'adeguamento della preesistente disciplina ai principi contenuti nella legge stessa: tale procedimento dispone che si provveda previa intesa con le regioni interessate. In particolare, quanto all'Ente parco nazionale del Gran Paradiso, è prevista l'intesa con le regioni Piemonte e Valle d'Aosta; quanto al Consorzio del parco nazionale dello Stelvio, l'intesa deve essere raggiunta con la regione Lombardia e con le province autonome di Trento e di Bolzano, secondo quanto stabilito dalle norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige emanate con d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279. La necessità di tale concertazione, peraltro, è stata confermata dalla sent. n. 302 del 1994 della Corte costituzionale.

L'art. 2 del presente decreto, pur differendo l'operatività del

riordini - ad un momento successivo, soddisferebbe - sempre all'avviso dell'Amministrazione - le condizioni imposte dalle vicende normative in tema di c.d. "tagli-enti", in quanto il d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 5 agosto 2009, n. 102, all'art. 17, ha stabilito che il termine del 31 ottobre, che, se superato, comporta la soppressione degli enti pubblici non economici, "è inteso comunque rispettato con l'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri degli schemi dei regolamenti di riordino", senza che per quell'epoca debbano essersi necessariamente già verificati i risparmi della spesa perseguiti attraverso le norme di riordino; del resto la disposizione di cui all'art. 26 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, non escluderebbe che i regolamenti ivi previsti possano differire di un certo tempo la propria immediata operatività, purché il differimento non sia tale da risolversi nella sostanziale vanificazione del termine legislativamente fissato.

L'art. 3 è volto a riordinare, nella prospettiva di cui alla lett. d), comma 634, art. 2, l. n. 244 del 2007, gli organi collegiali dei Consorzi dell'Adda, dell'Oglio e del Ticino. Il contenuto di questo articolo discende - secondo quanto riferisce l'Amministrazione - dalla interlocuzione con i rappresentanti degli organismi stessi e dispone la sostituzione del Comitato di presidenza, organo collegiale, con un "direttore", organo monocratico, in modo da garantire ai Consorzi un risparmio pari a quello indicato dal comma 604, art. 2, l. 24 dicembre 2007, n. 244. Infatti il Comitato di presidenza si affianca attualmente all'organo collegiale principale, costituito dal Consiglio di amministrazione, e pertanto la

trasformazioni operati, non rischiano di provocare un compromissione delle funzioni dell'ente, posto che le competenze del predetto Comitato sono di tipo ausiliario e strumentale rispetto a quelle spettanti al Consiglio di amministrazione.

Quanto al Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna, previsto dal comma 10, art. 114, l. 23 dicembre 2000, n. 388, trattandosi di un parco tematico, la cui gestione è affidata per legge ad un Consorzio espressamente assimilato agli enti di ricerca, di cui alla l. 9 maggio 1989, n. 168, esso sarebbe escluso dall'applicazione del primo periodo dell'art. 26, comma 1, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, anche se non dall'applicazione del secondo periodo di quest'ultima norma.

Al riordino di quest'Ente risponde la disposizione di cui all'art. 4, volta alla riduzione degli organi collegiali del Consorzio nella percentuale del 30 per cento.

Al primo comma si prevede la riduzione dei membri del Consiglio direttivo del Consorzio da sedici, escluso il presidente, ad undici, ivi compreso il presidente. In particolare, la nuova composizione mantiene inalterati i quattro componenti in rappresentanza dei Ministeri facenti parte del Consorzio e del Ministero per i beni e le attività culturali, e varia in diminuzione i rappresentanti della regione autonoma della Sardegna da quattro a tre: i rappresentanti delle province da quattro a due, ed infine dei rappresentanti dei comuni da quattro a due.

Il secondo comma dispone che i componenti del Comitato tecnico-

scientifico passivo da sette i cinque, in quanto è stata eliminata la partecipazione a tale organo del Presidente del Parco e del soprintendente regionale per i beni e le attività culturali. Su tale disposizione la regione Sardegna ha espresso la necessaria intesa.

✓ Quanto al Comitato per il marchio comunitario di qualità ecologica dei prodotti e per il sistema comunitario di ecogestione e audit, istituito con decreto del Ministro dell'ambiente 2 agosto 1995, n. 413, applicando ancora una volta il criterio di cui all'art. 2, comma 634, lett. d), l. 24 dicembre 2007, n. 244, si provvede a ridurre la composizione da quattordici a dieci membri, eliminando un rappresentante per ciascun Ministero competente, mentre il comma 2, al fine di non alterare la funzionalità del Comitato, mantiene l'articolazione operativa dello stesso in due sezioni, che si occupano autonomamente delle attività riguardanti l'Ecolabel e di quelle concernenti l'Ecoaudit.

L'art. 6, infine, nel dettare una disciplina transitoria, stabilisce un termine di centoventi giorni, decorrente dall'entrata in vigore del presente regolamento, per l'adeguamento degli statuti degli enti riordinati dagli articoli da 1 a 4. A garanzia del conseguimento del risultato finale, all'inutile decorso del suddetto termine consegue la sanzione del commissariamento dell'ente, prevedendosi che lo statuto sia adeguato ad opera del Commissario nominato con proprio decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Al secondo comma si stabilisce, inoltre, che nei sessanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, debbano intervenire le

nomine dei componenti del nuovo organo degli enti sovraordinati.

Il terzo comma prevede un termine di sessanta giorni a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento, per la nomina dei nuovi componenti del Comitato per il marchio comunitario di qualità ecologica dei prodotti e per il sistema comunitario di ecogestione e audit, secondo il criterio dettato dall'art. 5.

Il quarto comma, da ultimo, dispone che l'entrata in vigore del regolamento in oggetto intervenga il giorno successivo alla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Considerato:

La Sezione deve preliminarmente formulare due osservazioni generali: una di carattere puramente formale e l'altra di carattere sostanziale.

Quanto all'osservazione di carattere formale, essa deriva dal fatto che l'Amministrazione con un unico regolamento ha raccolto tutte le norme relative alla organizzazione, ai sensi dell'art. 26 d.l. n. 112 del 2008, di un gruppo abbastanza eterogeneo di enti pubblici, onde la bozza di regolamento in questione non risponde al carattere della omogeneità della materia regolata, criterio che costituisce uno dei parametri alla stregua del quale deve essere valutata la qualità della regolazione (Cons. Stato, Sez. Atti normativi, 8 ottobre 2009, n. 3701/09).

Quanto, poi, all'altra osservazione, la Sezione non può non ribadire la propria giurisprudenza di recente confermata con il parere n. 3644/2010 del 26 agosto 2010 in risposta ad uno specifico quesito della Presidenza del Consiglio. La Sezione, infatti, ritiene che

L'attuazione della disposizione di cui all'art. 20 della l. n. 12 del 2007 non possa prescindere dall'applicazione di tutti i principi e criteri direttivi di cui al comma 654 dell'art. 2 della l. n. 244 del 2007 e che, una volta accertata l'inapplicabilità, in ordine alle specifiche attribuzioni degli enti considerati, dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)* e *g)* del suddetto comma 654, deve pur sempre farsi applicazione di quelli di cui alle lett. *h)* ed *i)*, i quali prevedono la riduzione del numero degli uffici dirigenziali esistenti presso gli enti e la riduzione da parte delle amministrazioni vigilanti del numero dei propri uffici dirigenziali: in entrambi i casi con corrispondente riduzione degli organici del personale dirigenziale e non dirigenziale ed il contenimento della spesa relativa alla logistica ed al funzionamento. Nessun senso avrebbe altrimenti l'espressione "riordino", che vuole alludere, appunto, ad una complessa attività di riorganizzazione dell'Ente e dell'Amministrazione vigilante, operazione che dovrà essere diretta al recupero dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Su questo punto né il testo della bozza di regolamento in oggetto né la relazione di accompagnamento forniscono indicazioni.

Quanto, poi, alle specifiche disposizioni contenute nella bozza di regolamento in oggetto, si osserva quanto segue:

- quanto all'art. 1 si condivide l'impostazione dell'Amministrazione nella parte in cui esclude che i principi, di cui alla l. n. 394 del 1991, impongono che la nomina dei membri del Consiglio direttivo dei parchi sia compiuta d'intesa con le Regioni interessate, essendo sufficiente ad assicurare il principio di leale collaborazione il fatto

che essi siano nominali. *Infine*, le Regioni interessate, che ai principi di reale collaborazione impongono che il regolamento in esame sia adottato d'intesa con le Regioni stesse, trattandosi di materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato;

- quanto, poi, all'art. 2, la Sezione ritiene che esso non costituisca attuazione sufficiente dell'art. 26 succitato, in quanto tale articolo, non solo si limita a rinviare di 120 giorni il termine previsto dalla legge, ma prevede che il futuro regolamento, da adottare secondo le procedure implicitamente previste dall'art. 35 l. n. 394 del 1991, non debba procedere al riordino dei due enti, ma alla semplice riduzione degli organi di indirizzo, gestione e controllo. È ben comprensibile che – dato il ritardo con cui si è iniziato il procedimento relativo al c.d. taglia-enti - non ci siano oggi i tempi sufficienti per dare compimento al complesso procedimento per realizzare le intese con le Regioni interessate, ma ciò non giustifica una sostanziale violazione del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere regolamentare in delegificazione. Né costituisce argomento atto a giustificare l'operato dell'Amministrazione il fatto che l'art. 26 d.l. n. 112 del 2008 non esclude che *"i regolamenti in previsti possano differire di un certo tempo la propria immediata operatività, purchè il differimento non sia tale da risolversi nella sostanziale vanificazione del termine legislativamente fissato"*. Tale considerazione può valere quando il regolamento sia stato approvato ed emanato con un contenuto già chiaro e definito, non quando il regolamento non sia stato neppure ipotizzato e su di esso non si siano neppure pronunciati gli organi competenti;

- sull'art. 3, la riduzione di un terzo dei componenti degli organi

collegiali dei tre Consorzi - dell'Adula, del S'Eni e del Sinigaglia - è perseguita attraverso l'eliminazione del Comitato di presidenza e la sua sostituzione con un "amministratore". A tale proposito - a parte il fatto che con una disposizione di questo genere si pongono le basi per un aumento delle posizioni dirigenziali, in contrasto con quanto stabilito dalla lett. *b)*, comma 364, art. 2, l. n. 244 del 2007 - va rilevato che occorre avere una precisa conoscenza dell'entità del risparmio, che si intende realizzare, e conoscere, pertanto, quale sia la composizione dei Comitati ed il compenso dei componenti il Comitato. Inoltre, anche la soppressione di un organo ritenuto poco utile al funzionamento dell'Ente non esime l'Amministrazione dall'obbligo di procedere ad una riduzione dei componenti degli altri organi collegiali dell'Ente. Del resto, anche ammesso che i Consorzi in questione non ricevono finanziamenti statali, non si può negare che una loro gestione secondo criteri di economicità e con risparmio di risorse può contribuire ad un generale miglioramento dei conti pubblici;

- per ciò che attiene al Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna, va sottolineato che il d.M. 16 ottobre 2001, prevedeva una particolare proporzione tra rappresentanti dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni, onde la modifica proposta sembra alterare fortemente tale proporzione in favore dei rappresentanti dello Stato;

- sull'art. 6 - a parte il fatto che la posizione dei componenti degli organi del Consorzio del Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna non appare diversa da quella dei componenti il

comitato per il mercato comunitario di qualità, ecologia, dei prodotti e per il sistema comunitario di cogestione ecologica, essendovi stata una diretta modifica da parte del regolamento in oggetto dei dd.MM. di istituzione degli enti suddetti - l'ultimo comma desta molte perplessità, in quanto la natura di regolamento delegato del provvedimento normativo in oggetto non sembra possa autorizzare, senza una specifica giustificazione, una deroga al generale principio della *vacatio legis*. Ciò non soltanto perché la materia regolata non giustifica un'immediata ed urgente entrata in vigore, ma anche perché il suddetto ultimo comma dell'art. 6 contraddice la disposizione dei commi precedenti e quella dell'art. 2. Queste ultime proposizioni normative, infatti, prevedono la permanenza in vigore della vecchia disciplina degli organi collegiali in questione per ben 120 giorni. A proposito di ciò la Sezione non può non osservare che è pur vero che la disposizione dell'art. 26 non esclude che i regolamenti ivi previsti possano differire di un certo tempo la propria immediata operatività, ma che tale differimento non deve risolversi nella sostanziale vanificazione del termine legislativamente fissato, per poter addivenire al riordino, mentre l'intero meccanismo dei commi dell'art. 6 che precedono l'ultimo sembra differire la piena operatività delle nuove composizioni degli organi collegiali degli enti di ben sei mesi. Infatti per procedere al rinnovo delle nomine negli organi collegiali in questione sembra sia concesso, prima, un termine di quattro mesi, per la revisione degli Statuti, e, poi, quello di due mesi, per le nuove nomine: un tempo che appare in verità eccessivo, che l'abolizione

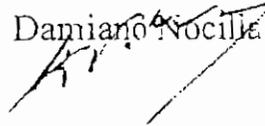
della *causa* ed in ordine ben altre

Vorra, pertanto, l'Amministrazione ritenere già conosciuto il proprio punto di vista in ordine a tutte le considerazioni ed osservazioni che precedono.

P.Q.M.

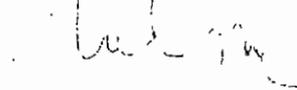
Sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione fornisca i chiarimenti ed approfondisca le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Damiano Nocilla



IL PRESIDENTE

Luigi Cossu



IL SEGRETARIO



ALL. 10

Numero 00288/2011 e data 20/01/2011 Spedizione



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 20 dicembre 2010

NUMERO AFFARE 04248/2010

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - ufficio legislativo.

Schema di regolamento recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. GAB-2010-0030343/UL del 21 settembre 2010, trasmessa con nota n. GAB-2010-0030811/UL del 24 settembre 2010 e pervenuta in Segreteria il 29 settembre 2010, con la quale il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare (Ufficio legislativo) chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Vista la propria pronuncia del 25 ottobre 2010;

Vista la nota dell'Amministrazione del 9 dicembre 2010 n. GAB-

2010-0038476/UL;

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

Premesso:

Contenuto e scopo del provvedimento normativo in oggetto sono stati già illustrati nella pronuncia interlocutoria della Sezione n. 4248/2010 del 25 ottobre 2010.

Nella suddetta pronuncia la Sezione formulava alcune osservazioni di carattere generale sulla forma e sulla sostanza del regolamento in delegificazione proposto, e puntualizzava alcune questioni nascenti dalle singole disposizioni del regolamento stesso. Quanto all'osservazione generale di carattere sostanziale, la Sezione poneva in evidenza la necessità che il regolamento di riordino desse applicazione a tutti i principi elencati nell'art. 2, comma 634, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, ed in particolare a quelli previsti dalle lett. *b)* ed *i)*. Inoltre, per ciò che atteneva ai singoli articoli, si esprimevano dubbi sulla limitatezza degli interventi, sul mantenimento dell'equilibrio tra le varie componenti degli organi collegiali, sul differimento dell'entrata in vigore delle singole disposizioni. La conclusione della Sezione era nel senso di una richiesta all'Amministrazione referente di un approfondimento e di chiarimenti.

Con nota n. GAB-2010-0038476/UL del 9 dicembre 2010, l'Amministrazione, in risposta alla pronuncia interlocutoria, faceva

riferimento a due disposizioni sopravvenute rispetto all'art. 26 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, a suo avviso recanti prescrizioni, per così dire, contraddittorie.

La prima è costituita dall'art. 10 *bis* del d.l. n. 194 del 2009, che, interpretando autenticamente il suddetto art. 26 del d.l. n. 112 del 2008, chiarirebbe che l'art. 26 in questione concerne gli enti pubblici non economici con dotazione organica pari o superiore alle 50 unità, con esclusione degli Enti parco, delle Autorità portuali, degli Enti di ricerca e degli altri enti specificamente indicati, nonché di quelli comunque non inclusi nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Alla luce di tale interpretazione, tutti gli enti riordinati dallo schema di regolamento in oggetto sarebbero sottratti all'effetto soppressivo previsto dal medesimo art. 26, in quanto esclusi dal comma 1, primo periodo, dell'art. 26.

Tuttavia – ricorda l'Amministrazione – *“occorre tenere in considerazione l'intervento del decreto-legge n. 78 del 2010,”*.

Ai sensi dell'art. 6, comma 5, di quest'ultimo d.l., *“tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato”* devono provvedere ad adeguare i propri statuti, al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del decreto medesimo, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore rispettivamente a cinque e a tre

componenti. In capo alle Amministrazioni vigilanti, inoltre, la norma in esame prevede l'obbligo di adeguare la relativa disciplina di organizzazione con riferimento a tutti gli enti vigilati, mediante i regolamenti in delegificazione di cui all'art. 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, stabilendo infine, in caso di inadempimento, la duplice conseguenza della responsabilità erariale e della nullità di tutti gli atti adottati dagli organi degli enti medesimi.

Tale normativa potrebbe aver l'effetto di sovrapporsi alle misure c.d. "taglia-enti" previste dall'art. 26 del d.l. n. 112 del 2008, in ottemperanza alle quali l'Amministrazione ha elaborato lo schema di regolamento volto a riordinare gli enti vigilati. Sempre secondo l'Amministrazione, dalla lettura della disposizione di cui all'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, non appare chiaro il quadro complessivo degli adempimenti imposti agli enti e alle amministrazioni vigilanti e, in particolare, si pone la questione di come possa essere assicurato il rispetto della scadenza fissata dalla predetta norma, la quale fa riferimento al "*primo rinnovo successivo all'entrata in vigore*" del predetto decreto.

In conseguenza della contraddittorietà del quadro normativo e delle difficoltà che insorgerebbero da una rigida applicazione agli enti, contemplati dalla bozza di regolamento in esame, della disposizione dell'art. 6, co. 5, d.l. n. 78 del 2010, l'Amministrazione referente chiede che la Sezione si esprima sulla permanente vigenza delle esenzioni degli enti stessi dall'applicazione della disciplina dell'art. 26

d.l. n. 112 del 2008, malgrado il sopravvenire dell'art. 6, co. 5, suddetto.

Considerato:

La questione posta dall'Amministrazione dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha carattere generale e concerne la necessità che anche gli enti, che l'art. 26 del d.l. n. 112 del 2008, come modificato ed interpretato dal d.l. n. 194 del 2009, esentava dal meccanismo c.d. "taglia-enti", procedano all'adozione dei regolamenti di riordino ed alla revisione degli Statuti secondo quanto previsto dal co. 634 dell'art. 2 della l. n. 244 del 2007. Posta in tali termini la questione trascende gli enti vigilati dal Ministero dell'Ambiente e riguarda tutti gli enti pubblici.

Sarà quindi opportuno che sulla questione, così come prospettata, si esprimano, per un verso, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per altro verso, i Ministeri, che il co. 634 della l. n. 244 del 2007 chiama ad esprimere il proprio concerto per tutti i provvedimenti di riordino e riorganizzazione predisposti dalle diverse Amministrazioni vigilanti. Attraverso l'espressione del concerto da parte dei Ministeri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la semplificazione normativa, per l'attuazione del programma di Governo e dell'economia e delle finanze la legge intende assicurare, infatti, una coerenza dell'azione dell'intero complesso Governo-Pubblica Amministrazione, ed evitare che le singole Amministrazioni vigilanti

Al. 12

Mod. UT/LS/CON



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 2156

Roma, addì 9 MAG. 2012

Risposta a nota del
N. _____

Div. _____

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il numero
4248/2010, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**SCHEMA DPR - RIORDINO ENTI
PUBBLICI NON ECONOMICI
VIGILATI**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.

Allegati N. _____
.....

**MINISTERO DELL'AMBIENTE E
DELLA TUTELA DEL TERRITORIO
E DEL MARE UFFICIO
LEGISLATIVO**
(.....)

Segretario Generale
Vito Corbelli

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA



Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio
e del Mare - Ufficio di Gabinetto

E.prol GAB-2012-0008293/ Ul. del 14/05/2012



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 19 aprile 2012

NUMERO AFFARE 04248/2010

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente ed della tutela del territorio e del mare –
Ufficio legislativo.

Schema di regolamento recante riordino degli enti vigilati dal
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. GAB-2010-0030343/UL del 21 settembre 2010,
trasmessa con nota n. GAB-2010-0030811/UL del 24 settembre
2010 e pervenuta in Segreteria il 29 settembre 2010, con la quale il
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare
(Ufficio legislativo) chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare
in oggetto;

Vista la propria pronuncia del 25 ottobre 2010;

Vista la nota dell'Amministrazione del 9 dicembre 2010 n. GAB-2010-0038476/UL;

Vista la propria pronuncia interlocutoria del 20 dicembre 2010;

Vista la nota dell'Amministrazione n. GAB-2012-0005161UL del 22 marzo 2012, pervenuta in Segreteria il 23 successivo e gli allegati pareri del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. GAB-2011-0031192/UL, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi del 21 ottobre 2011 e Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione del 6 febbraio 2012;

Vista la nota dell'Amministrazione n. GAB-2012-0005178/UL del 22 marzo 2012 pervenuta in Segreteria il 29 successivo, che trasmette la delibera n. 1/2012 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti;

Vista la nota dell'Amministrazione n. GAB-2012-0005479/UL del 28 marzo 2012, pervenuta in Segreteria il 29 successivo, che trasmette un nuovo parere n. ACG/28/AMB/4440 del 27 marzo 2012 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

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

Premesso:

Vale la pena riassumere brevemente i termini della questione sulla

quale la Sezione è tenuta a pronunciarsi. Con relazione del 21 settembre 2010 n. GAB-2010-0030343/UL, trasmessa con nota del 24 successivo, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare chiedeva il parere di competenza in ordine ad una bozza di regolamento in delegificazione volto al riordino degli organi collegiali degli Enti vigilati dal Ministero stesso, motivando la richiesta in base al dubbio se l'eccezione prevista dall'art. 26, co. 1, primo periodo, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, implicasse in ogni caso sottoposizione degli enti, esentati dalla soppressione automatica, al disposto di cui al secondo periodo dello stesso co. 1. Il contenuto e gli scopi perseguiti dalla suddetta ipotesi di regolamento in delegificazione sono stati ampiamente esposti nel parere interlocutorio espresso dalla Sezione in data 25 ottobre 2010, che formulava diverse osservazioni sul testo proposto.

Con nota n. GAB-2010-0038476/UL del 9 dicembre 2010 l'Amministrazione faceva presente che nel frattempo erano intervenute due nuove disposizioni: innanzitutto l'art. 10 bis d.l. n. 194 del 2009 ed in secondo luogo l'art. 6, co. 5, d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

La prima disposizione reca interpretazione autentica dell'art. 26 d.l. n. 112 del 2008 "nel senso che l'effetto soppressivo previsto dal secondo periodo concerne gli enti pubblici non economici con dotazione organica pari o superiore alle 50 unità, con esclusione degli enti già espressamente esclusi dal primo periodo del comma 1 nonché di quelli comunque non inclusi nel conto economico

consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”.

La seconda recita: “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7, tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. In ogni caso, le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma. La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Agli enti previdenziali nazionali si applica comunque quanto previsto dall'art. 7, comma 6”.

Poiché tale normativa (e soprattutto l'art. 6, co. 5, d.l. n. 78 del 2010) avrebbe potuto aver l'effetto di sovrapporsi alle misure c.d. “taglia-

enti” previste dall’art. 26 del d.l. n. 112 del 2008, in ottemperanza alle quali l’Amministrazione aveva elaborato lo schema di regolamento volto a riordinare gli enti vigilati, e poiché – secondo l’Amministrazione – dalla lettura della disposizione di cui all’art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, non appariva chiaro il quadro complessivo degli adempimenti imposti agli enti e alle amministrazioni vigilanti, con la citata nota del 9 dicembre 2010 l’Amministrazione referente chiedeva che la Sezione si esprimesse sulla permanente vigenza delle esenzioni degli enti stessi dall’applicazione della disciplina dell’art. 26 d.l. n. 112 del 2008, malgrado il sopravvenire dell’art. 6, co. 5, suddetto.

La Sezione esaminava la questione postale nell’Adunanza del 20 dicembre 2010 e, anche in considerazione della contraddittorietà e della lacunosità della normativa, di cui doveva farsi applicazione, rilevava come la questione sottopostale avesse carattere generale e concernesse la necessità che anche gli enti, che l’art. 26 d.l. n. 112 del 2008, come modificato ed interpretato dal d.l. n. 194 del 2009, esentava dal meccanismo c.d. “taglia-enti”, procedessero all’adozione dei regolamenti di riordino ed alla revisione degli Statuti secondo quanto previsto dal co. 634 dell’art. 2 l. n. 244 del 2007.

In considerazione di ciò la Sezione chiedeva che l’Amministrazione referente chiedesse l’avviso della Presidenza del Consiglio (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi), del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministero dell’economia e delle finanze.

Con le note del 22 e del 28 marzo 2012, risp. n. GAB-2012-0005161/UL e GAB-2012-0005479/UL, l'Amministrazione trasmetteva i pareri delle amministrazioni interpellate e con la nota del 22 marzo 2012 trasmetteva la delibera n. 1/2012 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti.

Nella buona sostanza, il Ministero dell'economia e delle finanze, con parere della Ragioneria generale dello Stato n. 0097534, condiviso dall'Ufficio legislativo, ritiene che la portata generale dell'art. 6, co. 5, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, comportasse l'abrogazione "delle norme di settore, che disciplinano la composizione degli organi dei singoli enti interessati... senza alcuna esclusione", traendo anche argomento, così come rilevato nel successivo parere n. 0022463 adesivamente trasmesso dall'Ufficio legislativo con nota del 27 marzo 2012 n. ACG/28/AMB/4440, dal fatto che l'art. 22, co. 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, recita: "Al fine di conseguire l'obiettivo di riduzione della spesa di funzionamento delle Agenzie, incluse quelle fiscali di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e degli enti e degli organismi strumentali, comunque denominati, con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, su proposta dei Ministri vigilanti e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono riordinati, tenuto conto della specificità dei rispettivi ordinamenti, gli organi collegiali di indirizzo, amministrazione,

vigilanza e controllo delle Agenzie, incluse quelle fiscali di cui all'articolo 10, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e degli enti e degli organismi strumentali, comunque denominati, assicurando la riduzione del numero complessivo dei componenti dei medesimi organi”.

Alla medesima conclusione, seguendo peraltro diversi percorsi argomentativi, pervengono sia il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che l'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Va inoltre considerato con riguardo al regolamento in oggetto che il primo comma dell'art. 6 d.l. n. 78 del 2010 prevedeva la sostanziale gratuità (salvo limitato rimborso spese) della partecipazione agli organi collegiali in questione e che il successivo d.l. n. 201 del 2011 all'art. 21, co. 12, prevedeva l'accorpamento nell'istituendo Consorzio per i grandi laghi prealpini delle funzioni attribuite ai consorzi del Ticino, dell'Oglio e dell'Adda.

A tale riguardo il recentissimo d.l. 29 dicembre 2011, n. 216 ha con l'art. 13, co. 1, fatto eccezione per i presidenti degli Enti parco quanto all'obbligo di gratuità della carica ed ha visto aggiunto dalla legge di conversione (l. n. 14 del 24 febbraio 2012) un art. 27 bis, che recita testualmente: “1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini, di cui all'articolo 21, comma 12, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con

modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è soppresso e, per lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 63, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, ad esso attribuite ai sensi del citato articolo 21, comma 12, sono ricostituiti il consorzio del Ticino - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago Maggiore, il consorzio dell'Oglio - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago d'Iseo e il consorzio dell'Adda - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago di Como. I consorzi ricostituiti ai sensi del periodo precedente succedono ad ogni effetto, ciascuno per la parte di attività che sarebbe stata di rispettiva competenza prima dell'istituzione del Consorzio nazionale, a quest'ultimo. Con decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia di ambiente che si esprimono entro venti giorni dalla data di assegnazione, sono approvate le modifiche statutarie inerenti la composizione, anche in deroga all'articolo, 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010. n. 122, degli organi di amministrazione e controllo, nonché le modalità di funzionamento dei tre consorzi ricostituiti, necessarie per accrescere la loro funzionalità, efficienza, economicità

e rappresentatività. I presidenti e i componenti gli organi di amministrazione e controllo dei consorzi soppressi dall'articolo 21, comma 12, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non cessati a qualsiasi titolo dalla carica alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, continuano ad operare fino alla scadenza naturale dei rispettivi mandati. Le denominazioni «Consorzio del Ticino - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago Maggiore», «Consorzio dell'Oglio - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago d'Iseo» e «Consorzio dell'Adda - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago di Como» sostituiscono rispettivamente, ad ogni effetto e ovunque presenti, la denominazione «Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini».

Considerato:

Occorre preliminarmente considerare come la questione sulla quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi si sia sostanzialmente trasformata in seguito alla nota dell'Amministrazione del 9 dicembre 2010, nel senso appunto che non si tratta più di esprimere il parere sulla bozza di regolamento in oggetto, quanto piuttosto di fornire alla Pubblica amministrazione in generale un criterio per orientarsi all'interno di un gruppo di norme di rango primario fra loro contraddittorie e sulle quali si è ancora ben lontani dalla definizione di un coordinamento e dall'individuazione dell'ambito e delle modalità di applicazione.

A voler sottilizzare si potrebbe anche dire che la lacunosità e contraddittorietà delle disposizioni in esame è da ricondurre in larga parte allo stesso complesso Governo-Pubblica amministrazione, visto che ha origine da disposizioni contenute in decreti-legge, che per la parte che interessa in questa sede non hanno subito modificazioni da parte del Parlamento con la sola eccezione dell'art. 10 bis introdotto con la legge di conversione al del 30 dicembre 2009, n. 194 e dell'art. 27 bis d.l. n. 216 del 2011 introdotto con la legge di conversione n. 14 del 2012. L'incoerenza della normativa primaria proveniente dall'Esecutivo è ulteriormente confermata dal fatto che lo stesso d.l. 31 maggio 2010, n. 78, - mentre conteneva, all'art. 6, co. 5, la disposizione, che ad avviso di tutte le Amministrazioni interpellate avrebbe superato le ipotesi di esclusione contenute nell'art. 26, co. 1, d.l. 25 giugno 2008, n. 212 - ha introdotto con l'art. 7, co. 30, una frase aggiuntiva al co. 1 dell'art. 10 bis d.l. 30 giugno 2009, n. 194, che ha esteso l'ambito degli enti, cui non doveva applicarsi l'effetto soppressivo, di cui al secondo periodo del co. 1 del suddetto art. 26 d.l. n. 112 del 2008. Sicchè appare difficile sostenere che la *ratio* del co. 5 dell'art. 6 d.l. n. 78 del 2010 sia stata quella di introdurre una nuova disciplina dell'intera materia, senza tenere conto della normativa speciale riguardante gli enti previsti dal combinato disposto del primo periodo del co. 1 dell'art. 26 d.l. n. 112 del 2008 e dall'art. 10 bis d.l. n. 194 del 2009, nella nuova formulazione. Considerata pertanto in quell'unico contesto, sembrerebbe che la disposizione di cui all'art. 6, co. 5, possa

configurarsi come *lex generalis*, cui si contrappone l'esenzione dall'obbligo di revisione degli Statuti nel senso della riduzione della consistenza degli organi di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo recata nella *lex specialis* di cui all'art. 26, co. 1, primo periodo, testé richiamato.

Non può trascurarsi tuttavia che – come diligentemente ricordato dal parere dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dall'ultimo parere della Ragioneria generale dello Stato – l'art. 22 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, al co. 2, reca una disposizione ancora più generale, nel senso di un generale obbligo di riordino degli organi collegiali di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo degli enti strumentali da esercitarsi entro il 6 giugno 2012; disposizione che peraltro impone la “riduzione del numero complessivo dei componenti dei medesimi organi” senza peraltro disciplinare le modalità di tale riduzione: se essa cioè debba avvenire, ad es., in termini percentuali o in termini assoluti (come richiesto invece dal succitato art. 6, co. 5, d.l. n. 78 del 2010). Sicchè può ritenersi che la determinazione di tali modalità sia stata lasciata alla discrezionalità delle singole Amministrazioni proponenti i regolamenti di riordino.

L'avviso del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio riporta diligentemente ed esaustivamente gli argomenti, che possono addursi a favore delle due tesi contrapposte (quella per la quale l'obbligo di riduzione degli organi collegiali vigerebbe senza eccezioni e quella della persistenza delle esclusioni di

cui all'art. 26, co. 1, d.l. n. 112 del 2008), e ne dimostra la sostanziale equivalenza, di modo che – pur manifestando, come già accennato, una preferenza per la tesi contraria “ad estendere in via interpretativa all'art. 6, co. 5, le ipotesi di esclusione espressamente previste dalla norma sul c.d. taglia-enti” – è inevitabilmente condotto a far ricorso al criterio di ragionevolezza applicativa al fine di temperare l'assolutezza del disposto del suddetto art. 6, co. 5, d.l. n. 78 del 2010, la cui portata è parzialmente superata, però, dal successivo art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011.

In tale situazione di contraddittorietà, lacunosità e difficoltà di attuazione della normativa primaria – riconosciuta sia pure ad altri fini dalla deliberazione n. 1/2012 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti – non resta all'interprete che riportarsi alla *ratio*, che ha ispirato la normativa stessa, e far riferimento, al fine di superare le difficoltà applicative, alla natura dei singoli enti, ispirandosi, appunto, al criterio già annunciato nel parere di questa Sezione n. 4036/2010 del 6 luglio 2011.

Ora, non vi è dubbio che la *ratio*, che ha determinato il complesso delle disposizioni in esame, sia quella della riorganizzazione della complessa realtà degli enti pubblici per il contenimento della spesa pubblica e che tale finalità debba essere perseguita senza eccezione alcuna da tutte le amministrazioni pubbliche, sia pur con le diverse modalità richieste dalla natura peculiare di ciascuna di esse (si veggia come il co. 22 d.l. n. 201 del 2011 dica “tenuto conto della specificità dei rispettivi ordinamenti”). Ne deriva che gli enti elencati nel primo

periodo dell'art. 26 d.l. n. 112 del 2008 non possono considerarsi esentati dall'obbligo di riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo stabilito dall'art. 6, co. 5, d.l. n. 78 del 2010 e poi dal suddetto art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011, salvo che tale riduzione non possa determinarsi senza che ne risulti alterata la natura stessa dell'ente. In quest'ultimo senso appare significativo che l'art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011 parli genericamente di "riduzione del numero dei componenti dei medesimi organi", omettendo il riferimento rigido ad uno specifico criterio di riduzione, e faccia riferimento esplicito al fatto che il riordino degli enti debba avvenire "tenuto conto della specificità dei rispettivi ordinamenti".

Senonchè la riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali non è che uno dei criteri cui debbono attenersi le amministrazioni nel procedere alla riorganizzazione dei singoli enti pubblici, e cioè quello previsto dalla lett. d) del co. 634 dell'art. 2 l. n. 244 del 2007, lettera che deve ritenersi ormai superata dal combinato disposto dell'art. 6, co. 5, d.l. n. 78 del 2010 con l'art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011. Ma, come ripetutamente ricordato dalla Sezione nei pareri resi alle diverse Amministrazioni (non ultimo nel parere interlocutorio sul progetto di provvedimento normativo in esame reso il 25 ottobre 2010), ciò non esime le Amministrazioni dall'osservanza degli altri criteri contemplati dal succitato co. 634 dell'art. 2 l. n. 244 del 2007. Salvo che proprio la speciale considerazione riservata dal legislatore ordinario alla lett. d) del co.

634 dell'art. 2 l. n. 244 del 2007 giustifica che i decreti di riordino, attuativi del predetto co. 634, possano, ricorrendone l'opportunità, far precedere nel tempo l'attuazione della lett. d), secondo le nuove modalità risultanti dal combinato disposto dell'art. 6, co. 5 d.l. n. 78 del 2010 e dell'art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011, rispetto all'attuazione degli altri principi contemplati nelle altre lettere del medesimo co. 634.

Del resto, a ben considerare, scopo dell'art. 26, co. 1, primo periodo, d.l. n. 112 del 2008 era quello di esentare alcune categorie di enti pubblici dall'effetto automatico del c.d. taglia-enti, esprimendo, tuttavia, l'auspicio che gli enti stessi procedessero alla propria riorganizzazione in funzione del contenimento della spesa pubblica; il che del resto trova conferma nel tenore letterale della disposizione d'interpretazione autentica recata dal co. 1 dell'art. 10 bis d.l. 30 dicembre 2009, n. 194.

I suddetti principi devono essere applicati nell'interpretazione delle specifiche disposizioni del d.l. n. 216 del 2011 e della successiva legge di conversione n. 14 del 2012 riguardanti gli enti cui si riferisce la bozza di provvedimento normativo in esame, al fine di ricondurre e a razionalità e ad un quadro unitario la normativa di rango primario e secondario. Come si è già accennato, innanzi tutto, l'art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011 prevede uno slittamento al 6 giugno 2012 del termine per l'emanazione dei regolamenti in delegificazione di riordino degli enti non soppressi, donde la necessità di correggere l'osservazione contenuta nel parere interlocutorio del 25 ottobre 2010 e relativa ai

termini previsti nell'art. 2 della bozza di regolamento in esame. Tale articolo dovrebbe prevedere che le intese per la modifica della composizione degli organi collegiali del Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio e dell'Ente Parco nazionale del Gran Paradiso devono essere raggiunte entro il 6 giugno 2012 in modo da rispettare il termine fissato dall'art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011, sicchè le parole "...da raggiungersi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento," dovrebbero essere sostituite dalle altre "... da raggiungersi entro il 6 giugno 2012,".

Quanto, poi, all'art. 3, esso va espunto dal testo del regolamento in oggetto in seguito all'entrata in vigore dell'art. 27 bis d.l. n. 216 del 2011, convertito in legge n. 14 del 2012, e tuttavia conseguentemente dovrà procedersi ad una nuova numerazione degli articoli seguenti, per la quale gli artt. 4, 5 e 6 divengono artt. 3, 4 e 5, e ad una revisione completa dei richiami interni, per la quale all'art. 6 (ora 5), co. 1, l'espressione "gli statuti degli enti di cui agli articoli 1, 3 e 4" diviene "gli statuti degli enti di cui agli articoli 1 e 3", al co. 2 del medesimo articolo l'espressione "organi collegiali degli enti di cui agli articoli 1 e 4, nonché del Direttore dei Consorzi di cui all'art. 3" diviene "organi collegiali degli enti di cui agli articoli 1 e 3" e al successivo co. 3 deve farsi rinvio all'articolo 4 e non all'articolo 5.

Tuttavia la soppressione dell'art. 3 del testo in oggetto dà occasione perché la Sezione inquadri l'art. 27 bis del d.l. n. 216 del 2011 nel più ampio sistema di norme primarie più sopra delineato, che, come si è visto, tende a non esentare alcun ente pubblico dall'obbligo di

riordino finalizzato specificamente al contenimento della spesa pubblica e, quindi, dall'obbligo di rivedere la composizione degli organi collegiali di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo, quest'ultimo obbligo scaturendo ormai dall'art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011 (onde l'esenzione dell'osservanza dell'art. 6, co. 5, d.l. n. 78 del 2010 perde ogni significato normativo).

Del resto i Consorzi di cui al sopprimendo art. 3 della bozza di regolamento in esame non costituiscono per loro natura una categoria a sé di enti, che ne giustifichi un regime speciale ed eccezionale una volta che il legislatore abbia abolito il sistema delle eccezioni per categorie previsto dall'art. 26, co. 1, d.l. n., 112 del 2008, onde la necessità che anche questi Consorzi, nel termine introdotto dal succitato art. 27 bis d.l. n. 216 del 2011, procedono alla riduzione del numero dei componenti dei propri organi collegiali sia pur tenendo conto della specificità dei rispettivi ordinamenti. Nell'ambito dei quali, peraltro, rientrano proprio i regolamenti di riordino che sono destinati ad incidere su diritti soggettivi (se non altro per l'aspetto del *jus ad officium*) e situazioni giuridicamente protette di estranei all'ente, nonchè a dettare norme aventi, per così dire, efficacia *erga omnes*. In altri termini non si tratta di atti, di cui sia incerta la funzione tra il disporre ed il provvedere, con la conseguenza che se ne potrebbe ipotizzare la natura di atti amministrativi generali, ma si tratta di vere e proprie fonti del diritto oggettivo di rango secondario, che, come tali, non dovrebbero essere sottratte al preventivo controllo previsto dall'art. 17 l. n. 400 del

1988. Sicchè, quando l'art. 27 bis accenna a modifiche statutarie da approvarsi con "decreti di natura non regolamentare" deve interpretarsi come riferentesi a quelle eventuali modifiche statutarie recanti o solo ed esclusivamente norme tecniche di dettaglio o veri e propri provvedimenti amministrativi generali e non norme giuridiche di organizzazione o di azione dell'Ente consorzio, suscettibili di applicazione anche all'esterno di quest'ultimo, o di determinare l'insorgenza di veri e propri diritti soggettivi in capo a singoli individui. Altrimenti argomentando si determinerebbe un vero e proprio sconvolgimento del sistema delle fonti ed una grave incostituzionalità dell'art. 27 bis d.l. n. 216 del 2011 e della sua legge di conversione (n. 14 del 2012), soprattutto nella parte in cui autorizzerebbero decreti di carattere non regolamentare (e quindi atti amministrativi) in delegificazione.

Infine l'Amministrazione referente avrà cura di procedere ad una riscrittura del preambolo del progetto di regolamento in esame, valutando se non sia il caso o di espungere ogni riferimento ai tre Consorzi del Ticino, dell'Oglio e dell'Adda (cioè da "Visto il regio decreto 14 giugno 1928, n. 1595, ..." fino alla fine del capoverso e da "visto il decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 532, ..." fino alla fine del capoverso) o di aggiungere "Visto l'art. 27 bis del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, introdotto con la legge di conversione 24 febbraio 2012, n. 14". Inoltre, al "Considerato" dovrà essere soppressa l'espressione, "dei Consorzi sopra indicati"; dovranno inoltre essere inserite, dopo le parole "audit, che", le altre

“per il momento” e sopprresse le seguenti parole “almeno del 30 per cento con salvezza della funzionalità dei predetti organi”. Al “Ritenuto” va soppresso il riferimento a “dei Consorzi dell’Adda, dell’Oglio e del Ticino”; indi tra il capoverso “Acquisita l’intesa...” e quello “Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri...” vanno inseriti altri due capoversi: 1) “Visto l’art. 6, comma 5, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122”; 2) “Visto l’art. 22, comma 2, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 2114”. Infine l’ultimo capoverso dovrà recitare come segue: “Sulla proposta del Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze”.

In conclusione:

a) La Sezione conferma i rilievi di ordine generale contenuti nel proprio parere del 25 ottobre 2010, specificando come la normativa successivamente intervenuta in materia autorizzi che provvisoriamente si intervenga solo sulla composizione degli organi collegiali di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo senza escludere la permanenza dell’obbligo per le amministrazioni di provvedere nei tempi più brevi possibili alla riorganizzazione degli enti secondo i restanti principi di cui al c. 634 dell’art. 2 della legge n. 244 del 2007, e come l’Amministrazione sia posta di fronte ad una scelta discrezionale: se procedere – come sembrerebbe preferibile – alla formazione di tanti regolamenti quanti sono gli enti da riordinare

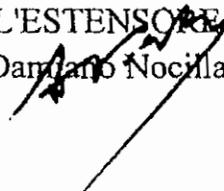
- o procedere con un unico testo di regolamento;
- b) ritiene che il riordino degli organi collegiali degli enti in questione debba avvenire entro il 6 giugno 2012 e che la necessità di rispettare tale termine giustifichi il mantenimento dell'ultimo comma dell'art. 6 (in futuro art. 5) e quindi il superamento della relativa osservazione contenuta nel parere del 25 ottobre 2010;
- c) ritiene che il vincolo di riduzione posto dalla legge al riordino dei suddetti organi collegiali scaturisce dall'art. 22, co. 2, d.l. n. 201 del 2011, ivi compresa la necessità di tener conto della specificità dei rispettivi ordinamenti;
- d) che a tale vincolo non si sottraggano i regolamenti relativi ai consorzi dell'Adda, dell'Oglio e del Ticino, salve le più ampie considerazioni di cui in precedenza;
- e) ritiene infine che debba in ogni caso procedersi alle correzioni formali più sopra esposte, tenendo anche conto delle osservazioni formulate con il parere del 25 ottobre 2010, fatte salve ovviamente quelle che debbono essere interpretate ai sensi della precedente lett. a) e quelle che devono ritenersi superate ai sensi della precedente lett. b);
- f) esprime da ultimo il parere che, allo stato, appare specifico obbligo del legislatore procedere alla ricomposizione in un quadro unitario della normativa di rango primario concernente la materia, semplificandone e coordinandone le sparse e diverse disposizioni, in modo da rendere armonico ed applicabile secondo chiare direttive il meccanismo del c.d. taglia-enti.

In vista di quanto sopra si dispone quindi la trasmissione del presente parere anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'eventuale seguito di competenza.

P.Q.M.

Nei sensi di cui in motivazione è il parere del Consiglio di Stato.

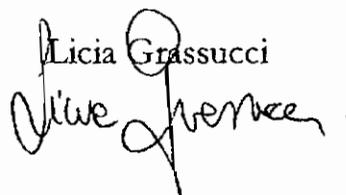
L'ESTENSORE
Dante Nocila



IL PRESIDENTE
Giuseppe Faberi



IL SEGRETARIO

Licia Grassucci




REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

Regione Autonoma della Sardegna
Ufficio di Gabinetto della Presidenza
Prot. Usb/ del 21/10/2009
nr. 0006177
Classifica: XIV. 14. 1

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del
Territorio e del Mare

Ufficio di Gabinetto



Oggetto: Riordino del Consorzio del Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna. Espressione dell'intesa della Regione Sardegna ai sensi dell'articolo 114, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n.388 e del Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del Mare del 18 ottobre 2001 rubricato "Istituzione del Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna".

In riferimento alla proposta di modifica degli artt. 7, comma 1, primo periodo e 12, comma 2 del Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 18 ottobre 2001, contenuta nell'articolo 4 dello schema di decreto, relativo al riordino del consorzio del Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna, inviato con nota n. 0024446 del 20 ottobre 2009, ricevuto il 21 stesso mese, si esprime l'intesa di questa Regione ai sensi e per gli effetti di cui alle norme in oggetto.

~~Controllato~~

Ugo Cappasucci
Ugo Cappasucci

Controllato