



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 7 luglio 2016

NUMERO AFFARE 01264/2016

OGGETTO:

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Schema di decreto recante l'adozione dello statuto del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria ai sensi dell'articolo 1, comma 381, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

LA SEZIONE

Vista la relazione del 21/06/2016 con la quale il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Francesco Bellomo;

PREMESSO

Il 24 giugno 2016 il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in oggetto, adottato in base all'art. 1, comma 381, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come modificato dall'articolo 1, comma 668, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Stabilisce detta disposizione che:

“Al fine di razionalizzare il settore della ricerca e della sperimentazione nel settore agroalimentare e di sostenere gli spin off tecnologici, nonché al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica, in attuazione del principio di cui all'articolo 1 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, anche tenendo conto degli indirizzi e delle proposte formulati ai sensi dell'articolo 49-bis, commi 1 e 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto

2013, n. 98, l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) è incorporato nel Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), che assume la denominazione di Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, conservando la natura di ente nazionale di ricerca e sperimentazione. Il Consiglio subentra nei rapporti giuridici attivi e passivi dell'INEA, ivi inclusi i compiti e le funzioni ad esso attribuiti dalle disposizioni vigenti. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie dell'INEA trasferite al Consiglio. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il bilancio di chiusura dell'INEA è deliberato dall'organo in carica alla data di incorporazione e trasmesso per l'approvazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e al Ministero dell'economia e delle finanze. Ai componenti degli organi dell'INEA sono corrisposti compensi, indennità o altri emolumenti comunque denominati fino alla data di incorporazione. Per gli adempimenti di cui al quarto periodo, ai componenti dei predetti organi spetta esclusivamente, ove dovuto, il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista dai rispettivi ordinamenti. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni del presente comma è nominato un commissario straordinario con le modalità di cui al comma 382. Il commissario predisponde, entro centoventi giorni dalla data della sua nomina, un piano triennale per il rilancio e la razionalizzazione delle attività di ricerca e sperimentazione in agricoltura e gli interventi di incremento dell'efficienza organizzativa ed economica, finalizzati all'accorpamento, alla riduzione e alla razionalizzazione delle strutture e delle attività degli enti, prevedendo un numero limitato di centri per la ricerca e la sperimentazione, a livello almeno interregionale, su cui concentrare le risorse della ricerca e l'attivazione di convenzioni e collaborazioni strutturali con altre pubbliche amministrazioni, regioni e privati, con riduzione delle attuali articolazioni territoriali pari ad almeno il 50 per cento, nonché alla riduzione delle spese correnti pari ad almeno il 10 per cento, rispetto ai livelli attuali. Lo statuto del Consiglio è adottato con regolamento del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, anche in deroga alle disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454, che sono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo regolamento, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, decorso il quale il regolamento può comunque essere adottato.

Il commissario provvede altresì all'adozione del bilancio di chiusura dell'INEA in caso di inottemperanza dell'organo in carica alla data dell'incorporazione entro il termine di cui al presente comma e ferme restando le responsabilità gestorie del predetto organo. Il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, tenuto conto delle proposte del commissario, approva, con decreto di natura non regolamentare, da emanare previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, la direttiva di indirizzo triennale delle attività di ricerca e sperimentale, lo statuto del Consiglio e il piano degli interventi necessari ad assicurare il contenimento della spesa e la riduzione del numero delle sedi nonché l'equilibrio finanziario del Consiglio. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio”.

La disposizione si colloca nell'ambito del processo di riordino e di razionalizzazione degli enti vigilati avviato nel 2014, che ha unificato in un unico ente di ricerca – appunto, il CREA – le vaste competenze scientifiche nel settore agricolo e agroalimentare, ridefinendone la missione istituzionale.

In particolare, l'articolo 1, comma 381, della legge n. 190 del 104, prevede:

- 1) l'incorporazione dell'INEA nel CRA, con conseguente nascita del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA);
- 2) la nomina di un commissario straordinario deputato a dare attuazione alla previsione normativa;
- 3) la predisposizione dello statuto del Consiglio ad opera del commissario straordinario;
- 4) l'adozione dello statuto con regolamento del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

L'attuale CREA è quindi la sintesi dell'accorpamento nel Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) non solo dell'ex INEA, ma anche di altri enti di ricerca vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali quali, in particolare, l'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN), incorporato ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, che, a propria volta, aveva già assorbito l'Ente nazionale per le sementi elette (ENSE) e l'Istituto nazionale per le conserve alimentari (INCA).

I predetti interventi normativi hanno dato vita a un nuovo Ente di ricerca con competenze vastissime nel settore agroalimentare, ittico e forestale, della nutrizione umana e degli alimenti, dello sviluppo rurale e dell'economia agraria, che ha imposto l'adozione di un nuovo statuto.

Il Commissario straordinario del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria ha trasmesso al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali lo schema di statuto dell'ente approvato con decreto commissariale n. 32 del 4 maggio 2016;

Il testo si compone di diciotto articoli.

L'articolo 1 riguarda la natura giuridica e l'articolazione del CREA. In particolare, al comma 1 è confermata la natura giuridica del Consiglio quale Ente pubblico nazionale di ricerca e sperimentazione, con competenza scientifica generale nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale, ittico, forestale, della nutrizione umana e degli alimenti, dello sviluppo rurale e dell'economia agraria. Al comma 2 viene stabilito che l'ente abbia personalità giuridica di diritto pubblico e sia posto sotto la vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'articolo 2 riguarda le finalità e le attività istituzionali dell'ente. Ai sensi del comma 1, in particolare, l'ente *“svolge ricerche e sviluppa soluzioni tecnologiche in grado di innalzare, in un contesto di sostenibilità e salubrità delle produzioni, la profittabilità e la competitività delle attività agricole, agroalimentari e forestali, garantendo la tutela e la conservazione delle risorse naturali e della biodiversità degli ecosistemi agrari, forestali ed ittici, sulla base degli obiettivi e degli indirizzi definiti dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali”*. Per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ai sensi dei commi 2 e 3, *“il CREA può stipulare convenzioni, contratti e accordi di collaborazione con amministrazioni, enti, istituti, associazioni ed altre persone giuridiche pubbliche o private, nazionali, estere o internazionali”*, e *“può inoltre fornire servizi e attività, anche in ambito formativo, in favore di soggetti pubblici e privati, anche in regime di diritto privato”*.

L'articolo 3 dello schema di Statuto individua gli *“Organi”* del CREA: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio scientifico e il Collegio dei revisori dei conti, le cui modalità di funzionamento sono demandate ai regolamenti di organizzazione e funzionamento.

Il Presidente, ai sensi dell'articolo 4, è scelto tra personalità di alta qualificazione scientifica e professionale, dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta. Conformemente al comma 2, la carica di Presidente è incompatibile con qualsiasi altra attività professionale a carattere continuativo; se dipendente pubblico, è collocato in aspettativa o in posizione di fuori ruolo secondo l'ordinamento con l'amministrazione di appartenenza. Ai sensi del comma 3, il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Ente ed è responsabile delle relazioni istituzionali, mentre i suoi compiti sono elencati al comma 4. Come stabilito ai commi 7 e 8, il Presidente nomina il Direttore Generale, su conforme parere del Consiglio di Amministrazione, e, per motivi di urgenza, può adottare atti di competenza di tale organo, sottoposti a successiva ratifica del Consiglio di Amministrazione.

L'articolo 5 detta le norme relative al Consiglio di Amministrazione. Il comma 1 stabilisce che tale organo sia composto dal Presidente e da quattro membri, scelti tra personalità di alto profilo tecnico-scientifico e/o di comprovata esperienza gestionale di enti ed istituzioni pubbliche o private, e che alle sedute partecipi, con funzioni consultive, il Direttore generale e assista il magistrato della Corte dei conti delegato al controllo ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259/1958. Il comma 2 elenca le funzioni del Consiglio di Amministrazione, nell'ambito dei compiti di indirizzo e programmazione generale dell'attività dell'Ente.

L'articolo 6 riguarda il Consiglio Scientifico. Il comma 1 disciplina la composizione dell'organo. Tale organo è composto dal Presidente dell'ente, che lo presiede, e da 6 esperti di riconosciuta fama e competenza negli ambiti di ricerca dell'ente, nominati dal Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali, almeno un terzo dei quali eletti nell'ambito dei 12 centri di ricerca tra i ricercatori e tecnologi dell'Ente. I restanti membri sono scelti dal Ministro tra scienziati italiani e stranieri di alta qualificazione a livello internazionale, con professionalità ed esperienza nei settori di competenza del CREA. L'organo in questione, ai sensi dei commi 4, 5 e 6, svolge funzioni di coordinamento e di indirizzo scientifico del CREA ed elabora il Piano triennale dell'ente, esprime pareri in ordine alla riorganizzazione della rete scientifica, alla modifica delle Sedi di ricerca e ai criteri per il reclutamento dei direttori dei centri e dei ricercatori e tecnologi, dura in carica quattro anni, con la possibilità, per i componenti, di essere rinnovati una sola volta. I compensi sono determinati con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il Collegio dei revisori, disciplinato dall'articolo 7, è composto, come indicato al comma 1, da tre membri effettivi e due supplenti, che subentrano in caso di morte, di rinuncia o di decadenza di un membro effettivo, iscritti nel registro dei revisori legali e nominati dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Il Presidente e uno dei membri supplenti sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il comma 2 prevede che il Collegio dei Revisori svolga le funzioni di controllo e di vigilanza di cui all'art. 2403 del Codice Civile e all'articolo 20 del decreto legislativo n. 123 del 2011.

Il Direttore generale, disciplinato dall'articolo 8, è scelto, ai sensi del comma 1, a seguito di procedura comparativa, tra persone di elevata qualificazione e con documentata esperienza professionale nel campo del management di strutture complesse ed è nominato dal Presidente, su conforme parere del Consiglio di amministrazione. I compiti del Direttore generale sono elencati al comma 3, che stabilisce anche che tale organo, in qualità di responsabile della gestione dell'Ente, sovrintenda all'attività di tutti gli uffici, curandone l'organizzazione e la gestione, assicurando al tempo stesso il coordinamento operativo di tutte le articolazioni dell'ente e l'unità di indirizzo operativo e amministrativo.

L'articolo 9 riguarda i sistemi di controllo interno. Tali strumenti devono essere idonei a effettuare la valutazione e il controllo strategico, il controllo di gestione e la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale. Come prescritto al comma 2 deve, inoltre, essere istituito l'Organismo indipendente di valutazione della performance, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nominato dal Consiglio di amministrazione.

Il piano triennale di attività, elaborato dal Consiglio scientifico, è previsto all'articolo 10. Tale piano, come stabilito al comma 2, deve essere accompagnato da un documento di visione strategica decennale, e determina obiettivi, priorità e risorse umane e finanziarie per il triennio. È predisposto, sulla base degli obiettivi definiti dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e tenuto conto dei programmi di ricerca nazionali, dell'Unione europea e internazionali, delle esigenze di ricerca e sperimentazione delle Regioni e Province autonome e della necessità di accrescimento delle competenze interne all'Ente.

L'articolo 11, comma 1, stabilisce che il patrimonio del CREA è costituito dal patrimonio degli Istituti e Strutture in esso confluiti, dalle donazioni e dal patrimonio acquisito nello svolgimento delle attività istituzionali. Le entrate del CREA sono, invece, elencate al comma 2. Il comma 3 introduce un concetto di premialità della competitività dei Centri, prevedendo che il Consiglio di amministrazione, in sede di riparto delle risorse finanziarie, riassegni una congrua quota dei finanziamenti agli istituti che hanno concorso a procurarli.

Gli articoli 12 e 13 recano norme relative, rispettivamente, al bilancio dell'ente ed ai regolamenti di organizzazione e funzionamento e di amministrazione e contabilità.

La dotazione organica del CREA, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, è deliberata dal Consiglio di amministrazione, riguarda i profili del personale tecnico e scientifico, coerentemente con i Contratti collettivi nazionali di lavoro ed è approvata con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'articolo 16 disciplina i centri di ricerca del CREA. Tali centri sono definiti dal Consiglio di amministrazione mentre l'organizzazione e le modalità di funzionamento sono definite nel regolamento di organizzazione e funzionamento, ai sensi dei commi 1 e 2. Come stabilito ai commi 3, 4 e 5, presso le sedi dei Centri di ricerca si svolge l'attività di ricerca scientifica, tecnologica, di sperimentazione, di trasferimento di conoscenze e innovazione del CREA. I ricercatori e tecnologi vi operano con garanzia di libertà scientifica, purché nel rispetto delle regole dell'ente e dell'aderenza alle finalità dello Statuto. Per ragioni di presidio territoriale e di continuità di importanti attività di ricerca, all'interno delle sedi dei centri possono essere costituiti laboratori di ricerca con afferenza scientifica diversa dalla sede ospitante, dipendenti, dal punto di vista amministrativo, dalla sede ospitante. Il personale operante nelle sedi di ricerca può anche non essere di ruolo e provenire dalle università, dagli enti di ricerca, nonché da altri enti pubblici.

L'articolo 17 disciplina l'Amministrazione centrale dell'ente, con funzioni di supporto ai Centri di ricerca. Tale amministrazione, diretta dal Direttore generale e articolata in una direzione di livello generale in uffici dirigenziali di secondo livello, provvede ai servizi generali del CREA di natura amministrativa e tecnologica, coordina le attività decentrate, assicura l'efficienza e adotta soluzioni operative e organizzative per l'ottimizzazione della spesa.

L'articolo 18 reca le norme transitorie e finali e dispone, al comma 1, che agli aspetti non disciplinati dallo Statuto in esame si applichino le disposizioni normative vigenti e, al comma 2, che

in sede di prima attuazione e fino alla approvazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento, di amministrazione e contabilità, di altri regolamenti e disciplinari in esso previsti, si applichino i regolamenti e provvedimenti assunti secondo il previgente ordinamento, purché non contrastanti.

CONSIDERATO

1. Lo schema di decreto è adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale stabilisce che *“Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione”*.

Si tratta, dunque, di un regolamento ministeriale di attuazione.

Esso, tuttavia, partecipa anche della natura dei regolamenti di delegificazione, come si evince chiaramente dall'inciso – contenuto nell'art. 1, comma 381, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 – *“anche in deroga alle disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454, che sono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo regolamento”*.

Ciò pone un problema, in ragione dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale stabilisce che *“Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari”*, prevedendo la delegificazione solo per i regolamenti governativi.

1.1 L'ammissibilità di regolamenti ministeriali con effetto di delegificazione è contestata sotto un duplice profilo.

In primo luogo, per la mancanza di una previsione nella norma quadro sul potere regolamentare.

In secondo luogo, perché un regolamento ministeriale non può al tempo stesso essere dotato di effetto abrogativo della legge ed essere gerarchicamente subordinato ai regolamenti governativi.

In altre parole, la competenza a produrre l'effetto di delegificazione potrebbe essere riconosciuta ai soli atti posti al livello immediatamente inferiore alla legge.

1.2 Fermo restando che – come anche nei regolamenti governativi di delegificazione – l'effetto abrogativo è disposto dalla legge di autorizzazione e non dal regolamento, la Sezione ritiene che regolamenti ministeriali di delegificazione siano ammissibili a condizione che, oltre a rispettare i requisiti generali previsti dalla disposizione appena citata:

a) intervengano in materia che non sia disciplinata da regolamento governativo, venendo altrimenti compromesso l'ordine gerarchico delle fonti;

b) sostituiscano solo in minima parte la fonte primaria che non sia stata già abrogata dalla legge (nel caso di specie, è infatti la legge a disporre l'incorporazione di un ente nell'altro), e quindi

c) restino sostanzialmente deputati all'attuazione della legge, in modo da collocarsi comunque nella previsione dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il meccanismo di integrazione, in questo caso, è diretto dalla legge di autorizzazione e diviene operativo al momento dell'entrata in vigore del regolamento.

1.3 Nel caso in esame appaiono rispettati innanzitutto i requisiti tipici della potestà di delegificazione.

La materia oggetto del presente regolamento non è sottoposta a riserva assoluta di legge, dovendosi ricondurre all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, che fissa una riserva relativa di legge, come è confermato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che demanda alla legge la sola fissazione dei principi generali sull'organizzazione amministrativa.

Vi è un'espressa autorizzazione all'effetto abrogativo e sono dettate tanto le disposizioni generali della materia quanto i principi e criteri direttivi lungo i quali deve muoversi il decreto ministeriale di adozione dello statuto dell'Ente in questione per esplicitare legittimamente i propri effetti. Tali criteri non possono che rinvenirsi nei commi da 381 a 383 della legge n. 190 del 2014 che, nell'indicare i principi che hanno guidato l'intervento di razionalizzazione del settore della ricerca agricola, fanno espresso riferimento ad esigenze di "*razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica*", "*incremento dell'efficienza organizzativa ed economica*", "*riduzione delle spese correnti*".

1.4 Sono altresì rispettati i limiti alla competenza ministeriale all'adozione di regolamenti di delegificazione.

La materia non è disciplinata da regolamenti governativi e l'effetto abrogativo è limitato a poche norme, nel contesto di un intervento essenzialmente volto a dare attuazione alla legge.

Ciò permette di superare la circostanza che le norme abrogate non siano specificamente individuate dalla legge.

2. I punti di innovazione del presente decreto rispetto alla normativa di legge vigente riguardano l'individuazione e la composizione degli organi.

Per ciò che concerne il Consiglio di amministrazione, il decreto legislativo n. 454 del 1999 statuisce che lo stesso "*È composto dal presidente e da sette esperti di alta qualificazione amministrativa, contabile o scientifica, nominati dal Ministro. Tre dei componenti sono designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e uno dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca*" (articolo 4, comma 3).

Al contrario, l'articolo 5, comma 1, dello schema di statuto in esame statuisce che "*Il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente e da quattro membri, scelti tra personalità di alto profilo tecnico-scientifico e/o di comprovata esperienza gestionale di enti ed istituzioni pubbliche o private, nominati con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di cui uno designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome*".

Nella relazione ministeriale si chiarisce che la riduzione del numero dei consiglieri di amministrazione trova fondamento nell'esigenza di contenimento dei costi di funzionamento e,

dall'altro e in quella di garantire maggiore efficacia alla *governance* dell'Ente, agevolata anche dalla circostanza per cui i consiglieri sono, per tre quarti, di diretta emanazione del Ministero vigilante. Tale osservazione può condividersi, ragion per cui la modifica è coerente con i principi e criteri direttivi sopra individuati.

Per ciò che concerne l'organo di coordinamento e indirizzo scientifico, il c.d. "Consiglio dei dipartimenti" di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 454 del 1999, viene sostituito dal nuovo "Consiglio scientifico" di cui agli articoli 3 e 6 dello schema di statuto in esame.

Il Ministero osserva come la modifica sia essenzialmente formale, poiché le attribuzioni fondamentali dell'organo in questione, come delineate dal decreto legislativo n. 454 del 1999, non vengono intaccate dalle nuove previsioni statutarie, cui, tra l'altro, è espressamente rimessa la composizione dell'organo in questione (articolo 4, comma 5, del decreto legislativo). La ragione di tale modifica è da collegare alla volontà di uniformare la struttura dell'Ente a quella di altri enti di ricerca quali, ad esempio, il Consiglio nazionale delle ricerche che, all'articolo 8 del proprio statuto, individua nel Consiglio scientifico l'organo deputato a svolgere funzioni propulsive e consultive inerenti l'attività di ricerca scientifica. Coerentemente, l'emanando regolamento di organizzazione e funzionamento prevede il venir meno delle strutture dipartimentali quale articolazione organizzativa del CREA.

La Sezione ritiene che la novità sia preordinata a razionalizzare l'organizzazione dell'Ente, in linea con le sue funzioni di ricerca, quindi fedele ai criteri posti dalla fonte primaria.

3. Con riguardo a tutte le altre disposizioni lo schema in esame appare – in generale – rispettoso della fonte primaria e del sistema.

Il CRA, Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, ente nazionale di ricerca e sperimentazione con competenza scientifica generale nel settore agricolo, agroindustriale, ittico e forestale, è stato istituito con il decreto legislativo n. 454 del 1999.

Ai sensi dell'articolo 1 di tale provvedimento, il Consiglio ha personalità giuridica di diritto pubblico, è posto sotto la vigilanza del Ministero delle politiche agricole e forestali ed è dotato di autonomia scientifica, statutaria, organizzativa, amministrativa e finanziaria.

L'articolo 8 del decreto legislativo in questione ha inoltre stabilito che siano estese al Consiglio le disposizioni del decreto legislativo 30 gennaio 1999, n. 19, recante il riordino del Consiglio nazionale delle ricerche, relative alle funzioni, agli strumenti, al comitato di valutazione, agli organici, alle procedure di assunzione, mobilità temporanea del personale e al rapporto di lavoro, alla strumentazione scientifica.

Il riassetto dell'istituto, avvenuto con l'articolo 12 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge dall'articolo 1, comma 1, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e con l'articolo 1, comma 381, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, così come modificato dall'articolo 1, comma 668, lettere a) e b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ha la finalità di razionalizzare il settore della ricerca e della sperimentazione nel settore agroalimentare, di sostenere gli *spin off* tecnologici nonché di razionalizzare e contenere la spesa pubblica e, pertanto, si inquadra nell'ambito degli obiettivi generali di incremento dell'efficienza organizzativa delle pubbliche amministrazioni.

Lo statuto si muove in questa direzione, mirando ad adeguare la struttura organizzativa dell'ente alle nuove finalità, competenze, strumenti d'azione e, in definitiva, alla nuova identità acquisita dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria per effetto

dell'incorporazione, in modo da consentire al nuovo Ente di far fronte efficacemente ai propri compiti istituzionali.

L'AIR specifica che l'implementazione delle competenze dell'Ente di ricerca nel settore agroalimentare, ittico e forestale, della nutrizione umana e degli alimenti, dello sviluppo rurale e dell'economia agraria, esige una diversa e più efficiente organizzazione gestionale. A fronte, infatti, di questo ampliamento di competenze e settori di attività si rende evidentemente necessario anche un ripensamento della struttura organizzativa dell'Ente, sia a livello di organi di vertice che di articolazione territoriale, di modalità di svolgimento delle attività istituzionali e di raccordo con il Ministero vigilante.

Considerata la priorità che il settore della ricerca ha per lo sviluppo del Paese il processo di revisione organizzativa dell'Ente, più che al contenimento della spesa, guarda al miglioramento di efficacia della sua azione.

In tal senso può apprezzarsi, oltre alle segnalate novità che incidono su norme primarie, la riduzione delle articolazioni territoriali dell'Ente. A fronte di un onere economico iniziale dovuto, soprattutto, alle operazioni di chiusura delle sedi territoriali (trasferimenti risorse umane e strumentali), in futuro il CREA si avvarrà di una struttura organizzativa a livello territoriale più agile e snella, costituita da Centri di Ricerca ed una Amministrazione centrale ove si svolgerà in misura prevalente l'attività amministrativa, contabile e gestionale di supporto all'attività di ricerca. La riduzione delle attuali articolazioni territoriali pari ad almeno il 50 per cento, nel lungo periodo porterà anche ad una riduzione consolidata dei costi di gestione.

4. Ciò posto, con riferimento a singole disposizioni si evidenzia quanto segue.

Le osservazioni si riferiscono direttamente agli articoli dello Statuto, approvato dall'(unico) articolo 1 del regolamento in oggetto e riportato in allegato, che costituisce parte integrante del regolamento medesimo.

Art. 1.

Al comma 4 si prevede che *“I Centri sono organizzati in sedi scientifiche, che si avvalgono di proprie aziende per l'attività di sperimentazione, e operano, in un quadro di programmazione generale dell'attività, in regime di autonomia scientifica e gestionale secondo le previsioni del presente Statuto e dei regolamenti di organizzazione e funzionamento e di amministrazione e contabilità”*. Il riferimento all'impiego di *“proprie aziende”* è eccessivamente laconico: pur se la materia è disciplinata dal regolamento di organizzazione e funzionamento, lo statuto dovrebbe quantomeno definire la natura di dette aziende e il loro rapporto con le sedi scientifiche.

Tali precisazioni potranno essere collocate nell'art. 16, relativo ai centri di ricerca.

Art. 2.

Al comma 2 si prevede che *“Per lo svolgimento delle proprie attività e per il conseguimento delle finalità istituzionali, il CREA può stipulare convenzioni, contratti ed accordi di collaborazione con amministrazioni, enti, istituti, associazioni ed altre persone giuridiche pubbliche o private, nazionali, estere o internazionali”*.

La legittimazione a stipulare accordi, contrattuali o non, appare eccessivamente generica e potrebbe essere interpretata come attribuzione di un potere negoziale eccentrico rispetto a quello delle

pubbliche amministrazioni. Valuti il Ministero se introdurre una clausola di salvaguardia del tipo “*nei limiti dell’ordinamento vigente*”.

Sempre al comma 2, andrebbe inserita la necessità, per il CREA, di raccordarsi specificamente con altri enti di ricerca del settore e, in particolare, con l’ISPRA.

I commi 3 e 4 appaiono in contraddizione. Da un lato, il comma 3 prevede sempre l’autorizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per partecipare o costituire società, consorzi e fondazioni con soggetti pubblici e privati; dall’altro, il comma 4 contempla detta autorizzazione solo per la fase transitoria, ossia fino all’entra in vigore della normativa in materia di società partecipate, e con un meccanismo di silenzio assenso mancante nella previsione generale.

Art. 3.

Il comma 3 stabilisce che “*Per gravi e motivate ragioni di pubblico interesse, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, può essere sciolto il Consiglio di amministrazione e nominato un Commissario straordinario con i poteri del Presidente e del Consiglio di amministrazione ed eventualmente uno o più sub-commissari per un periodo non superiore a un anno*”.

Trattandosi di un potere assai penetrante, esercitato da un organo politico su un ente di ricerca scientifica, che si inquadra tra gli enti pubblici dotati di autonomia funzionale, posti al confine tra Stato e società civile, è condizione della sua legittimità che esso sia adeguatamente perimetrato, con l’indicazione delle ragioni che lo giustificano e delle garanzie che ne accompagnano l’esercizio.

Art. 4.

Il comma 8 prevede che “*Per motivi di urgenza il Presidente può adottare atti di competenza del Consiglio di amministrazione. Gli atti medesimi sono portati a ratifica del Consiglio di amministrazione entro la prima riunione successiva alla loro adozione e comunque nel termine di 60 giorni*”, nulla disponendo nell’ipotesi in cui il Consiglio di amministrazione non ratifichi l’atto. Quantomeno occorrerebbe specificare che l’atto decade e quale sia il regime degli effetti medio tempore prodotti.

Inoltre, considerando che si tratta di un atto urgente e di deroga eccezionale alla *governance* dell’ente, il termine fissato per la ratifica è decisamente troppo ampio e va ridotto a 15 giorni.

Art. 5.

Il comma 1 stabilisce che “*Il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente e da quattro membri, scelti tra personalità di alto profilo tecnico-scientifico e/o di comprovata esperienza gestionale di enti ed istituzioni pubbliche o private, nominati con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di cui uno designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. [...]*”.

Desta perplessità la possibilità che (tramite la dizione “*e/o*”) anche tutti i componenti del Consiglio di amministrazione siano scelti tra personalità di “*comprovata esperienza gestionale di enti ed istituzioni pubbliche o private*”, piuttosto che di “*alto profilo tecnico-scientifico*”, ragion per cui occorrerebbe eliminare la particella “*o*”, assicurando che il Consiglio abbia una composizione mista.

L'ultimo periodo del comma 5 va emendato grammaticalmente, nel senso che *“Alle riunioni del Consiglio di amministrazione assiste il magistrato della Corte dei conti delegato al controllo ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 2592”*.

Art. 8.

Il comma 3, lett. i), prevede che il Direttore generale *“adotta, in caso d'urgenza, tutti gli atti indifferibili necessari a garantire la continuità dell'azione amministrativa, anche sotto i profili della sicurezza, della economicità, dell'efficienza e dell'efficacia delle attività istituzionali dell'Ente, informandone i relativi organi per le ratifiche di rispettiva competenza”*. Tale disposizione dovrà essere coordinata con l'art. 4, comma 8, in ordine ad analogo potere previsto in capo al Presidente per gli atti di competenza del Consiglio di amministrazione, essendo incongruo prevedere un'identica competenza in via d'urgenza per i due organi.

Art. 9.

Il comma 1 prevede la valutazione della performance per i soli organi dirigenziali, laddove nel vigente ordinamento questo è previsto anche per i dipendenti sprovvisti di tale qualifica.

Art. 10.

I commi 1 e 2 vanno coordinati con quanto previsto dall'art. 6, comma 4, onde evitare ripetizioni e dissonanze. In particolare la predetta disposizione già stabilisce che il Consiglio scientifico elabora il Piano triennale da sottoporre alla deliberazione del Consiglio di amministrazione *“con le modalità indicate nel regolamento di organizzazione e funzionamento e tenuto conto degli indirizzi definiti dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali”*. Formula che dice da un lato di più, con riguardo al rinvio al regolamento di organizzazione, dall'altro di meno, con riguardo ai criteri da osservare nell'elaborazione del piano.

Art. 13.

Al comma 1, primo periodo, dopo le parole: *“disposizioni di legge”* vanno inserite quelle: *“e statutarie”*, onde chiarire la primazia dello statuto rispetto al regolamento di organizzazione e funzionamento e al regolamento di amministrazione e contabilità del CREA.

Artt. 14 e 16.

Le disposizioni disciplinano, rispettivamente, la dotazione organica, nonché i centri di ricerca e le sedi del CREA, senza fissare dei limiti massimi. La previsione di un tetto, sia per l'organico che per le articolazioni strutturali, appare necessaria, considerato che in base alla legge il riordino deve avvenire con il 10% dei risparmi e che la riduzione delle sedi deve essere del 50%.

Art. 18

L'articolo, recante *“norme transitorie e finali”*, non indica le disposizioni del decreto legislativo n. n. 454 del 1999 abrogate. Nulla dispone, inoltre, per il transito del personale dell'INEA nel CREA. In sede di modifica dello schema il Ministero dovrà prestare cura alle emende formali, quali la trasformazione in lettere dell'alfabeto dei numeri espressi in cifre che non indichino articoli o commi di legge (es. art. 4, comma 8: *“60 giorni”*) e la sostituzione di termini inappropriati o di formule non confacenti all'uso normativo, come codificato nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/108888/9.92).

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con osservazioni.

L'ESTENSORE
Francesco Bellomo

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini