



Adozione statuto del CREA Atto del Governo 331

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	331	
Titolo:	Schema di decreto ministeriale recante regolamento di adozione dello statuto del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA)	
Norma di delega:	Articolo 1, comma 381, undicesimo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190	
Numero di articoli:	18	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	13/09/2016	25/08/2016
annuncio:	13/09/2016	13/09/2016
assegnazione:	13/09/2016	13/09/2016
termine per l'espressione del parere:	13/10/2016	13/10/2016
Commissione competente:	9ª Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare)	XIII Agricoltura
Rilievi di altre Commissioni:	5ª Commissione permanente (Bilancio)	V Bilancio

Presupposti normativi

Lo schema di statuto in esame è stato predisposto per dare attuazione [all'articolo 1, comma 381, della legge 23 dicembre 2014, n. 190](#), così come modificato dall'articolo [1, comma 668, della legge 28 dicembre 2015, n. 208](#) che, nel disporre l'incorporazione dell'INEA nel CRA, che ha assunto la denominazione di Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), ha previsto, tra l'altro, che con regolamento del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali è adottato lo **statuto** del Consiglio.

La base giuridica dell'atto è individuata nell'articolo **17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400**; il provvedimento è autorizzato a derogare alle disposizioni di carattere primario contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.454 che devono intendersi abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento. Le Commissioni parlamentari competenti sono chiamate ad esprimere il prescritto parere entro il termine di trenta giorni dalla richiesta; decorso il termine il regolamento può essere adottato.

Si ricorda al riguardo che ai sensi dell'articolo 17, comma 3, 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.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, 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.

Il Consiglio di Stato, sentito sullo schema di decreto in esame, rileva che si tratta di un **regolamento ministeriale di attuazione** (considerato il richiamo al comma 3) che, tuttavia, partecipa anche della natura dei **regolamenti di delegificazione** di cui al comma 2 dell'art. 17 L. n. 300/1988, vista la

capacità di disporre in deroga alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 454/1999.

Il Consiglio ricorda, al riguardo, che l'ammissibilità dei regolamenti ministeriali con effetto di delegificazione è contestata di norma per la mancanza di una specifica norma di riferimento ed in quanto il regolamento ministeriale non può essere, al tempo stesso, dotato di effetto abrogativo della legge ed essere gerarchicamente subordinato ai regolamenti governativi. Il parere prosegue rilevando che i regolamenti ministeriali di delegificazione possono essere considerati ammissibili a condizione che: intervengano in materia che non sia disciplinata da regolamento governativo; sostituiscano solo in minima parte la fonte primaria che non sia stata già abrogata dalla legge; restino nella sostanza attuativi di disposizioni di legge.

Nel caso in esame il Consiglio ritiene rispettati i requisiti tipici della potestà di delegificazione (non è rinvenibile una riserva assoluta di legge, trattandosi di principi generali sull'organizzazione amministrativa, vi è un'espressa autorizzazione a disporre l'abrogazione delle disposizioni vigenti, e sono definiti i principi e criteri generali della materia).

Il fatto, infine, che l'effetto abrogativo sia limitato a poche norme consente, sempre secondo il Consiglio di Stato, di superare la circostanza che le norme abrogate non siano specificamente individuate dalla legge.

I punti sui quali insiste l'effetto abrogativo riguardano:

- la composizione del Consiglio di amministrazione, composta, in base allo schema di statuto, dal Presidente e da **quattro membri** mentre l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n.454/1999, fa riferimento a **sette** esperti di alta qualificazione amministrativa, contabile o scientifica;

- la sostituzione del **Consiglio dei dipartimenti** di cui all'art. 4 del decreto legislativo n.454 del 1999 con il **Consiglio scientifico** di cui agli artt. 3 e 6 dello schema di statuto in esame.

Si rileva, al riguardo, che la partecipazione alla natura dei regolamenti di delegificazione, pur prevista dalla norma primaria di autorizzazione (in particolare, dal comma 668 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016 che ha introdotto la facoltà di derogare alle disposizioni di cui al decreto legislativo n.454/1999), presenta natura atipica rispetto al sistema delle fonti delineato dalla legge 23 agosto 1988, che, al comma 2, prevede che i regolamenti di delegificazione siano emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Contenuto

L'art. 1 definisce il CREA *ente pubblico nazionale di ricerca e sperimentazione* sottoposto al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e con competenza scientifica nel settore *agricolo, agroalimentare, agroindustriale, ittico, forestale, della nutrizione umana e degli alimenti, dello sviluppo rurale e dell'economia agraria*. Il Consiglio svolge la propria attività tramite **centri di ricerca**, dotati di propria autonomia scientifica e gestionale, ai quali si affianca un'**Amministrazione centrale**.

L'art. 2 definisce **le finalità** (aumentare il profitto e la competitività delle aziende agricole in chiave ecosostenibile) e **le attività istituzionali** (favorire lo sviluppo tecnologico e la tracciabilità delle produzioni, fornire elementi sull'andamento economico del comparto, svolgere attività di certificazione delle sementi, definire l'etichettatura nutrizionale e la valorizzazione delle specificità dei prodotti nazionali, svolgere ricerche sulle qualità nutrizionali degli alimenti, promuovere l'educazione nutrizionale ed alimentare, svolgere attività di ricerca socio-economica nel settore). Per lo svolgimento delle proprie attività, il CREA può stipulare convenzioni, contratti ed accordi di collaborazione e può fornire servizi, anche di tipo formativo, a favore di soggetti pubblici e privati, anche utilizzando strumenti privatistici. Qualora la partecipazione in determinate società superi una certa quota è richiesta l'autorizzazione preventiva del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'art. 3 definisce gli **organi**: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio scientifico ed il Collegio dei revisori dei conti.

Gli **artt. 4, 5, 6 e 7** disciplinano, rispettivamente le relative funzioni.

Il **Presidente** è scelto tra personalità di alta qualificazione scientifica e professionale, dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta. Oltre a presiedere il Consiglio di amministrazione e il Consiglio scientifico, è chiamato a sottoporre al primo la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, il progetto di bilancio, il conto consuntivo ed il provvedimento di assestamento.

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.

Il **Consiglio** delibera:

- la dotazione organica e il Piano triennale del fabbisogno del personale;
- la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione;

- il Piano triennale di attività e di aggiornamenti annuali;
- il bilancio preventivo, il conto consuntivo ed il provvedimento di assestamento;
- in merito alla partecipazione a società, enti, consorzi e associazioni;
- sugli indirizzi per la gestione del patrimonio immobiliare;
- i regolamenti di organizzazione;
- se necessario, la modifica delle sedi di ricerca esistenti.

Approva il regolamento di gestione e individua il datore di lavoro in materia di sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro.

Il **Consiglio scientifico** è composto dal Presidente dell'Ente, che lo presiede, e da sei esperti di riconosciuta fama e competenza negli ambiti di ricerca del CREA, nominati dal Ministro delle politiche agricole in modo che almeno un terzo siano espressione elettiva dei Centri di ricerca. Il Consiglio scientifico elabora il Piano triennale da sottoporre alla deliberazione del Consiglio di amministrazione ed esprime pareri in ordine alla riorganizzazione della rete scientifica. Dura in carica quattro anni.

Il **Collegio dei revisori** è composto da tre membri effettivi e due supplenti e svolge le funzioni di controllo e vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, ed, in particolare, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento.

L'art. 8 definisce le funzioni del **Direttore generale**. E' nominato dal Presidente ed il rapporto di lavoro è regolato con contratto di diritto privato di durata massima quadriennale. Sovrintende ed è responsabile della gestione dell'Ente.

L'art. 9 prevede che CREA si doti di strumenti per il **controllo interno** finalizzati a :

- valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, esaminati in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti;
- verificare l'efficacia della gestione; valutare le prestazioni del personale dirigente.

L'art. 10 prevede che il Consiglio scientifico elabori il **Piano triennale di attività**, predisposto sulla base degli obiettivi definiti dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali; esso è adottato dal Consiglio di amministrazione ed approvato dallo stesso Ministro.

L'art. 11 definisce il **patrimonio** e le **entrate** dell'Ente. Quanto al patrimonio esso è costituito dagli Istituti e strutture che sono confluite nel corso del tempo nell'organismo a seguito delle altre incorporazioni già disposte e che hanno interessato l'Istituto di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN), l'Ente nazionale delle sementi elette (ENSE) e l'Istituto nazionale per le conserve alimentari (INCA).

Le entrate sono costituite da:

- a) il contributo ordinario annuo a carico dello Stato;
- b) il contributo per singoli progetti a carico del Fondo integrativo speciale per la ricerca;
- c) i corrispettivi riscossi ed i contributi per le attività di ricerca, di formazione e di consulenza;
- d) le assegnazioni destinate a progetti speciali disposte dal dicastero agricolo o da altre amministrazioni;
- e) le rendite del proprio patrimonio;
- f) i finanziamenti per la ricerca;
- g) i proventi derivanti dallo sfruttamento commerciale e dall'uso dei titoli di proprietà industriale;
- h) i proventi derivanti dall'attività di certificazione delle sementi e registrazione delle varietà vegetali.

L'art. 12 dispone in ordine al **bilancio preventivo** e al **conto consuntivo** predisposti dal Consiglio di amministrazione ed approvati dal Ministero delle politiche agricole e dal Ministero dell'economia e delle finanze (*presumibilmente il riferimento corretto è al Ministro piuttosto che al Ministero*).

L'art. 13 disciplina le modalità di approvazione del **regolamento di organizzazione e funzionamento** e del **regolamento di amministrazione e di contabilità** che saranno approvati dal Ministro delle politiche agricole, di concerto con il Ministro della semplificazione e il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza Stato-regioni.

L'art. 14 stabilisce che la **dotazione organica** è deliberata dal Consiglio di amministrazione ed approvata con decreto del Ministro delle politiche agricole, di concerto con il Ministro della semplificazione ed il Ministro dell'economia.

L'art. 15 definisce le fonti che disciplinano il **rapporto di impiego** dei dipendenti del CREA; il centro può assumere **operai agricoli** il cui rapporto di lavoro è regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro per gli operai agricoli e florovivaisti.

L'art. 16 prevede che i **centri di ricerca** sono definiti dal Consiglio di amministrazione, previo parere del Consiglio scientifico, per garantire il presidio territoriale; all'interno delle sedi possono essere costituiti **laboratori scientifici** con competenza scientifica diversa dalla sede ospitante. Nelle sedi può operare personale diverso da quello di ruolo. Il Direttore è scelto sulla base di una procedura selettiva comparativa; egli può stipulare convenzioni ed assumere impegni di spesa per conto del Centro diretto. Nel caso di impegni superiori a 150 mila euro, deve essere chiesta l'autorizzazione del Consiglio di amministrazione.

L'art. 17 definisce i compiti dell'**Amministrazione centrale**, chiamata a fornire servizi di natura amministrativa e tecnologica ai Centri di ricerca, assicurandone il coordinamento.

L'art. 18 reca le **disposizioni transitorie e finali** prevedendo che, per quanto non previsto dallo Statuto, si applicano le disposizioni normative vigenti; fino all'approvazione dei regolamenti previsti, continuano a trovare applicazione i provvedimenti previgenti, purché non in contrasto con lo Statuto.

In relazione, infine, **al comma 3 dell'art. 18**, appare opportuno indicare se lo Statuto entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione, lo stesso giorno, o in altro momento (e non, genericamente, "dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana).

Osservazioni

Il Consiglio di Stato, oltre a svolgere le considerazioni sopra riportate in ordine alla sussistenza dei presupposti per ritenere legittimo l'atto, formula le seguenti **osservazioni**.

In merito all'**art. 1**, dove si fa riferimento alla possibilità dei Centri di avvalersi di "**proprie aziende**", ritiene che i termini utilizzati sono eccessivamente laconici: "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".

Con riferimento all'**art. 2**, afferma che la legittimazione attribuita al CREA a stipulare "convenzioni, contratti ed accordi di collaborazione con amministrazioni, enti, istituti, associazioni ed altre persone giuridiche pubbliche o private, estere o internazionali" appare eccessivamente generica e potrebbe essere interpretata come attribuzione di un potere negoziale eccentrico rispetto a quello delle pubbliche amministrazioni. Viene quindi suggerito di valutare la possibilità di introdurre una clausola di salvaguardia del tipo "*nei limiti dell'ordinamento vigente*". Al comma 2 viene rilevata la necessità che il CREA si raccordi con gli altri enti di ricerca del settore e, in particolare, con l'Ispra. I commi 3 e 4, sempre secondo il Consiglio di Stato, non sembrano coordinati tra loro; infatti, mentre il comma 3 prevede l'autorizzazione del Dicastero agricolo per partecipare o costituire società o consorzi, il comma 4 prevede che tale autorizzazione sia solo transitoria, necessaria fino all'entrata in vigore della normativa in materia di società partecipate.

In merito all'**art. 3**, viene sottolineato che il potere di scioglimento del Consiglio di amministrazione del CRA con decreto del Presidente del Consiglio ha carattere particolarmente "penetrante", trattandosi di un intervento esercitato da un organo politico su un ente di ricerca; per tali motivi, necessita di essere più specificamente declinato, con l'indicazione delle ragioni che lo giustificano e delle garanzie che ne accompagnano l'esercizio.

Con riferimento all'**art. 4**, dove si prevede che per motivi di urgenza il Presidente può adottare atti di competenza del Consiglio di amministrazione e che gli stessi saranno ratificati dallo stesso Consiglio entro la prima riunione successiva alla loro adozione e, comunque, nel termine di 60 giorni, il Consiglio di Stato rileva che nulla si dispone "**nell'ipotesi in cui il Consiglio di amministrazione non ratifichi l'atto**". Ritiene, quindi, che occorrerebbe quantomeno prevedere che l'atto decada 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".

In relazione all'**art. 5**, dove si prevede che il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente e da quattro membri, scelti tra personalità di alto profilo tecnico-scientifico e/o comprovata esperienza gestionale..., il Consiglio di Stato esprime perplessità sulla 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.

In merito all'**art. 8**, il Consiglio di Stato sottolinea come occorra coordinare quanto previsto al comma 3, lett. i) dove si prevede che il Direttore può adottare in caso di urgenza gli atti indifferibili, con quanto previsto dal comma 8 dell'articolo 4 che dà un analogo potere al Presidente per gli atti di competenza del Consiglio di amministrazione.

Sull'**art. 9**, si rileva che la valutazione della *performance* è prevista per i soli organi dirigenziali mentre nell'ordinamento vigente tale valutazione si estende anche ai dipendenti sprovvisti di tale qualifica.

In relazione all'**art. 10**, il Consiglio di Stato rileva che quanto previsto dai commi 1 (Il Consiglio scientifico elabora il Piano triennale di attività) e 2 (dove si definiscono i contenuti del piano e le modalità di approvazione) deve essere meglio coordinato con quanto previsto dal comma 4 dell'art. 6, dove si ripete che il Consiglio scientifico elabora il Piano, facendo, però, riferimento alle modalità indicate nel regolamento di organizzazione e funzionamento e tenuto conto degli indirizzi definiti dal Ministro delle politiche agricole.

All'**art. 13, comma 1**, primo periodo, si richiede che dopo le parole "disposizioni di legge" siano inserite "e statutarie" in modo da chiarire il primato dello statuto rispetto al regolamento di organizzazione e funzionamento e al regolamento di amministrazione e contabilità del CREA.

Agli **artt. 14 e 16** il Consiglio ritiene necessario fissare un limite massimo alla dotazione organica nonché ai centri di ricerca e alle sedi del CREA, 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%.

Infine, all'**art. 18**, non sono indicate le disposizioni del decreto legislativo n.454 del 1999 che devono intendersi abrogate e nulla si dispone per il transito del personale dell'INEA nel CREA.

Si rileva, al riguardo, che l'*individuazione delle norme del decreto legislativo n.454/1999 che si intendono abrogate dovrebbe trovare adeguata collocazione nell'articolo 1 del decreto in esame*.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si segnala che è stato presentato alle Camera e assegnato all'esame della VII Commissione Cultura lo schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca (AG 329) il cui ambito di applicabilità, per espressa disposizione dell'art. 1, investe il CREA.

Le disposizioni ivi contenute dettano norme in merito al:



- contenuto degli Statuti e dei regolamenti (art. 3);
- alle procedure per l'adozione degli statuti e dei regolamenti e alle modalità per lo svolgimento del controllo di legittimità e di merito (art. 4);
- ai Piani triennali di attività (art. 6);
- al fabbisogno e alle spese di personale (art. 8);
- all'acquisto di beni e servizi (art. 9);
- alle procedure di mobilità, prima destinazione, congedi e portabilità dei progetti di ricerca (art. 10);
- al personale (art. 11);
- alle spese di missione (art. 12);
- al controllo della Corte dei Conti (art. 13);
- ai premi per meriti scientifici e tecnologici (art. 14);
- al riconoscimento e valorizzazione del merito eccezionale (art. 15);
- alla valutazione della ricerca (art. 16);
- alla disciplina del riconoscimento del dissesto e del commissariamento (art. 17).

Andrebbe, quindi, valutata l'opportunità di coordinare quanto previsto dal decreto in esame che prevede l'adozione del nuovo Statuto relativo a CREA con le nuove disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo di cui sopra.

Senato: Dossier n. 377

Camera: n. 332

26 settembre 2016

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori attività produttive e agricoltura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

AG0391