



Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 5632/2010

Roma, add. 23 DICEMBRE 2010

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO

Schema dPR recante regolamento di modifica del dPR del 24 maggio n. 84, di riordino degli organismi operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 29 del decreto legge 4 luglio n. 233, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il parere di **Adunanza Generale** Gab. n. **5/2010** emesso sull'affare a fianco indicato.

IL SEGRETARIO GENERALE

..... *M. Tonello*

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

ROMA

SPEDIZIONE
Numero 5632 12010 e data 23/12/2010



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

Consiglio di Stato

Adunanza Generale del 2 dicembre 2010

Gabinetto 00005/2010

NUMERO AFFARE 04378/2010

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri Segretariato Generale.

Schema di dPR recante regolamento di modifica del decreto del Presidente della Repubblica del 24 maggio 2007, n. 84, di riordino degli organismi operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 29 del decreto legge 4 luglio, n. 233, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

Vista la relazione trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ufficio del Segretario generale, con nota USG/USRI n. 0002213 P-4.2.15.10.8, in data 28 settembre 2010;

Visto il preavviso reso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'Adunanza del 25 ottobre 2010;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Paolo

De Ioanna;

Premesso.

1. Con l'articolo 29 del decreto legge n. 223 del 2006 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 248 del 2006) prende avvio un processo di riordino degli organi collegiali e degli organismi operanti presso le pubbliche amministrazioni, da attuarsi anche attraverso la loro soppressione o accorpamento: dalla mancata attuazione della disposizione la norma faceva discendere la loro soppressione *ex lege*. Il comma 2 del citato art. 29 ha stabilito che per gli organismi istituiti con leggi o regolamenti si dovesse provvedere con lo strumento del regolamento in delegificazione, mentre per tutti i restanti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'articolo fissa altresì i criteri con cui si sarebbe dovuto procedere ai fini della soppressione o dell'accorpamento degli organismi in questione. In sede di conversione del decreto legge n. 223 si precisò che comunque gli organismi riformati o razionalizzati fossero automaticamente soppressi entro un triennio, prorogabile su proposta motivata della Presidenza del Consiglio. Su tale meccanismo è intervenuto poi l'art. 68 del decreto legge n. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), che ha stabilito che anche per gli organismi per i quali sia stata riconosciuta l'utilità operativa, la proroga prevista dall'art. 2 *bis* del citato art. 29, "è concessa per un periodo non superiore a due anni". In questo modo si prevede comunque un termine finale, non prorogabile, per

l'operatività di questi residui organismi.

2. In questo contesto, il dPR 14 maggio 2007, n. 84, che ha riordinato gli organismi operanti presso la Presidenza del Consiglio, nell'elenco degli organismi da confermare (comunque ora soggetti a termine di operatività, non prorogabile, ai sensi del richiamato art. 68), ha inserito anche il Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita, istituito con l'art. 40, comma 2, della legge 19 dicembre 1992, n. 142. La relazione istruttoria sottolinea che una più attenta e approfondita riflessione, successiva alle considerazioni svolte dal Consiglio di Stato, Sezione 1[^], col parere n. 2358/2010 del 19 maggio 2010, ha consentito di mettere a fuoco le peculiarità del Comitato, non solo relativamente alle funzioni specialistiche ad esso assegnate, ma soprattutto in funzione dei compiti svolti nella veste di organismo collegato all'attuazione di direttive comunitarie e di accordi internazionali. Del resto, la stessa istituzione del Comitato costituisce attuazione delle direttive del Consiglio n. 90/21/CEE e n. 90/220/CEE. La relazione ricorda che le attribuzioni del Comitato sono state poi successivamente ulteriormente strutturate con una serie di provvedimenti legislativi analiticamente enumerati.

3. Sulla scorta delle considerazioni svolte dal Consiglio di Stato (con riferimento anche ad organismi analoghi, quali il Comitato nazionale per la bioetica), la relazione istruttoria osserva che i compiti del

Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita, istituito con l'art. 40, comma 2, della legge 19 dicembre 1992, n. 142, sono segnati da particolari ambiti di competenza specialistica, non attinenti alle normali conoscenze del personale della Presidenza del Consiglio e, soprattutto, sono espressione di obblighi assunti in sede comunitaria ed internazionale che non possono essere disattesi nel quadro di una normativa statale volta al solo contenimento delle spese. Inoltre, il Comitato predetto opera in una posizione di autonomia che imprime al proprio operato i tratti della neutralità, dell'equilibrio e della ponderazione degli interessi in gioco.

In sostanza, sulla linea ermeneutica svolta nel parere prima richiamato della 1^a Sezione del Consiglio di Stato, mentre è ammissibile che organismi quali il Comitato per le biotecnologie possano costituire l'oggetto di interventi normativi o amministrativi volti a modificarne la composizione o la durata oppure a sostituirli con organismi equipollenti, non appare compatibile con la sua funzione e il suo fondamento giuridico l'applicazione al medesimo dell'art. 68, commi 1 e 2, del decreto legge n. 112 del 2008, che prevede la sua semplice soppressione, al più tardi dopo una proroga biennale della sua attività (art. 68, comma 2), con definitivo trasferimento delle attività ad esso demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle Amministrazioni (art. 68, comma 1).

La Presidenza del Consiglio ritiene quindi necessario sottrarre

completamente il Comitato *de quo* alla normativa di riordino prima richiamata, al fine di consentirgli di continuare ad assolvere alle funzioni ad esso attribuite sia dall'ordinamento interno, sia da norme comunitarie ed accordi internazionali.

4. Lo schema di regolamento in esame reca anche disposizioni in materia di contenimento della spesa, sul cui contenuto non si hanno rilievi da formulare.

Considerato.

1. L'Adunanza generale ritiene che la ricostruzione della posizione del Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita nell'ordinamento interno, e la sua connessione con gli obblighi di natura comunitaria ed internazionale, sia ben documentata e provata, proprio sulla scorta delle richiamate considerazioni svolte dal Consiglio di Stato con il parere della I Sez. n. 2358 del 2010, e non richieda ulteriori argomentazioni di supporto.

2. L'esame va concentrato sul profilo della forma (e della fonte) che deve assumere l'intervento diretto ad eliminare dall'ordinamento la previsione contenuta nell'art. 3 del dPR n. 84 del 2007, che erroneamente ha inserito il Comitato nell'elenco degli organismi della Presidenza del Consiglio destinati ad essere soppressi. In sostanza si tratta di riconoscere, con una misura appropriata, che il Comitato

non rientra nell'ambito di applicazione della normativa sugli organismi da sopprimere e che quindi il citato art. 3 del dPR n. 84 reca una indicazione erronea, che deve essere espunta dall'ordinamento. La Presidenza del Consiglio, con lo schema in esame, propone di intervenire sul richiamato art. 3, sopprimendo il punto a) che inserisce nell'elenco il Comitato. Da questa soppressione deriverebbe l'esclusione, dall'ambito di operatività dell'art. 29 del decreto legge n. 223 del 2006, del Comitato stesso e quindi la sua conferma. In sostanza, lo schema in esame affida l'eliminazione della disposizione che espone il Comitato alla soppressione alla stessa fonte regolamentare cui è imputabile l'errore, abrogando la disposizione errata.

3. La questione, al di là del caso specifico, pone un profilo sistematico di rilievo: quello degli effetti sull'ordinamento della successione nel tempo di norme di natura regolamentare che innovano, operando allo stesso livello di fonte secondaria. E' pacifico che una successiva disposizione regolamentare possa abrogare una precedente, con effetti innovativi connessi alla entrata in vigore della seconda fonte. Lo schema di regolamento in esame riconosce l'errore commesso dalla precedente norma, di pari livello regolamentare, nel dare attuazione al disposto della legge; l'innovazione sta dunque nel sottrarre il Comitato (che non può essere soppresso) all'ambito di applicazione delle disposizioni che stabiliscono, sia pure a termine, la soppressione di organi collegiali e

di organismi operanti presso le pubbliche amministrazioni.

4. Il quadro interpretativo entro cui va collocata la questione deve quindi fare centro sull'assetto della gerarchia delle fonti; si tratta, come è noto, di un assetto positivo nel quale i regolamenti non possono essere in contrasto con norme e principi di livello costituzionale, nè intervenire su materie riservate esclusivamente alla legge, né derogare a limiti o a criteri posti comunque dalla legge o dai principi generali dell'ordinamento.

In questa prospettiva ricostruttiva appare ovvio che i regolamenti non possono derogare al principio di irretroattività (art. 11 delle preleggi), principio che può essere derogato, sia pure entro certi limiti, solo da una legge e non da un regolamento. E' inoltre pacifico che i regolamenti sono retti dai principi che regolano gli atti amministrativi e possono essere impugnati con i mezzi di impugnazione degli atti amministrativi.

Il regolamento in esame può ascrivere alla categoria dei regolamenti in delegificazione che danno esecuzione ad una legge che intende riorganizzare la pubblica amministrazione per conseguire vantaggi in termini di efficienza, attraverso l'accorpamento o la soppressione di collegi o di organismi ritenuti non essenziali. Nel caso specifico, trattandosi di un organismo istituito per legge, si è proceduto a suo tempo con un regolamento, adottato per il riordino degli organismi operanti presso la Presidenza del Consiglio (dPR n. 84 del 2007), e si propone ora di novellare tale fonte con uno strumento di uguale

natura.

5. Nel caso in esame l'interesse pubblico da tutelare è dunque quello della garanzia della continuità operativa di un Comitato che, per la sua morfologia istituzionale, non può essere eliminato. Il Consiglio è dell'avviso che la strumentazione recata dalla proposta in esame è ragionevole e proporzionata all'obiettivo che si intende conseguire. Infatti, anche se la norma in esame produce l'effetto abrogativo solo a decorrere dalla sua entrata in vigore, secondo i principi innanzi esposti che disciplinano la successione nel tempo delle norme giuridiche, comunque l'interesse pubblico che si intende conseguire risulta raggiunto. Infatti, fino alla data di entrata in vigore della disposizione abrogativa, il Comitato rimane in attività, e solo a partire da tale data esso esce dall'ambito di applicazione del citato art. 29 e quindi, dovendosi escludere ogni meccanismo di soppressione automatica, la operatività dello stesso non subisce alcuna soluzione di continuità.

Le premesse del testo in esame rendono infatti esplicite le ragioni intrinseche, e quindi la causa, dell'esercizio del potere, diretto alla sottrazione del Comitato al citato art. 29. In linea con questa impostazione si può aggiungere che lo stesso impianto normativo, primario e secondario, di tipo organizzatorio, rende possibile un intervento regolamentare, di natura sostanzialmente provvedimentoale, che espunge in modo puntuale una disposizione organizzativa che si riconosce errata.

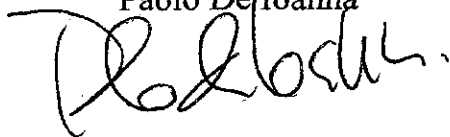
Del resto, il principio *tempus regit actum*, come è noto, porta comunque a distinguere - nell'ipotesi di successione delle norme nel tempo - le fattispecie già realizzatesi, i cui effetti si sono interamente prodotti, dalle altre in cui gli effetti si producono via via; nel caso in esame, restando ferma e valida la fonte dalla quale sono scaturiti determinati effetti, già conclusi, gli effetti ancora da produrre restano sottoposti alla nuova norma regolamentare, che comunque rende permanente l'operatività del Comitato.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Adunanza generale del Consiglio di Stato.

L'ESTENSORE

Paolo De Ioanna



IL PRESIDENTE

Pasquale de Lise



IL SEGRETARIO

Mario Luigi Torsello

