

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato
Adunanza della Commissione speciale del 24 aprile 2013

NUMERO AFFARE 00480/2013

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Quesito concernente l'applicazione dell'art. 12, comma 20, del decreto legge del 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, relativamente agli organismi del Ministero dell'interno.

LA SEZIONE

Vista la relazione 15005/20 del 08/02/2013 con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato numero 30 del 9 aprile 2013 che deferisce ad una Commissione speciale l'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore consigliere Francesco Bellomo;

PREMESSO:

Presso il Ministero dell'interno operano numerose strutture interessate dal processo di riordino degli organi collegiali e degli organismi operanti nelle Pubbliche Amministrazioni, che ha avuto avvio con l'art. 29 del decreto legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006.

I commi 2 e 2-bis di tale decreto stabiliscono che:

“[p]er realizzare le finalità di contenimento delle spese di cui al comma 1, per le amministrazioni statali si procede, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al riordino degli organismi, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture, con regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per gli organismi previsti dalla legge o da regolamento e, per i restanti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente. I provvedimenti tengono conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali;
- b) razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee;
- c) limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi;
- d) diminuzione del numero dei componenti degli organismi;
- e) riduzione dei compensi spettanti ai componenti degli organismi;
- e-bis) indicazione di un termine di durata, non superiore a tre anni, con la previsione che alla scadenza l'organismo è da intendersi automaticamente soppresso;
- e-ter) previsione di una relazione di fine mandato sugli obiettivi realizzati dagli organismi, da presentare all'amministrazione competente e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2-bis. La Presidenza del Consiglio dei Ministri valuta, prima della scadenza del termine di durata degli organismi individuati dai provvedimenti previsti dai commi 2 e 3, di concerto con l'amministrazione di settore competente, la perdurante utilità dell'organismo proponendo le conseguenti iniziative per l'eventuale proroga della durata dello stesso”.

Gli organismi non individuati dai provvedimenti di cui ai commi 2 e 3 entro il 15 maggio 2007 sono automaticamente soppressi.

Su tale meccanismo è intervenuto successivamente l'art. 68 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), il cui comma 2 ha disposto

che, nei casi di cui al comma 2-bis dell'articolo 29 del citato decreto-legge n. 223 del 2006, "la proroga è concessa per un periodo non superiore a due anni". In questo modo è stato previsto comunque un termine finale, non prorogabile, per l'operatività di questi residui organismi.

La previsione coinvolge un consistente numero di commissioni e comitati costituiti presso il Ministero e presso gli uffici periferici dell'Amministrazione dell'interno, elencati alcuni dal d.P.R. 14.5.2007, n. 85 (che ne aveva fissato la scadenza a tre anni dalla data di entrata in vigore dello stesso regolamento), ed altri dal D.P.C.M. 4 maggio 2007 (che analogamente ne aveva fissato la scadenza a tre anni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto).

Per tutti gli organismi sopra indicati, il D.P.C.M. 13.10.2011, pubblicato sulla G.U. n. 278 del 29.11.2011, ne ha disposto la successiva proroga biennale.

È sopraggiunto il decreto legge n. 95, del 6 luglio 2012, convertito dalla legge n. 135, del 7 agosto 2012, il cui art. 12, comma 20, ha disposto che "[a] decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'articolo 68, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano".

Secondo quanto disposto da tale previsione, gli organismi in questione dovrebbero dunque cessare la propria attività alla scadenza della proroga, attività che dovrebbero essere assorbite dal Ministero. Tuttavia, osserva l'Amministrazione richiedente, l'interpretazione della disposizione pone alcuni problemi, sia per quanto attiene alla decorrenza della soppressione, sia per quanto attiene al perimetro soggettivo di applicazione.

Sotto il primo profilo, infatti, secondo la tesi patrocinata dalla Presidenza del Consiglio, la data di decorrenza della proroga biennale andrebbe fissata nella data di scadenza del termine di durata in carica, prevista dall'art. 3, comma 1, del d.P.R. 14.5.2007, n. 85, pubblicato sulla G.U. n. 154 del 5.7.2007 (tre anni dal 20 luglio 2007, data di entrata in vigore dello stesso regolamento) e dall'art. 2 del D.P.C.M., comma 1, del 4 maggio 2007, pubblicato sulla G.U. n. 198 del 27.8.2007 (tre anni dalla pubblicazione). Con la conseguenza che la decorrenza della soppressione si collocherebbe nel mese di luglio 2010, per gli organismi previsti dal DPR n. 85/2007, e nel mese di agosto 2010, per quelli individuati dal D.P.C.M. 4 maggio 2007.

Tuttavia, il Ministero sostiene la diversa tesi in base alla quale la data di scadenza degli organismi collegiali andrebbe collocata al decorso di due anni dalla data di entrata in vigore del citato D.P.C.M. 13.10.2011, pubblicato sulla G.U. n. 278 del 29 novembre 2011, con la conseguenza che gli organismi in argomento dovrebbero considerarsi ancora operativi.

Sotto il secondo profilo, ad avviso del Ministero resterebbero sottratti alla soppressione tutti gli organismi che, per la specializzazione delle competenze e la neutralità del ruolo svolto, siano infungibili, in quanto la relativa attività non potrebbe essere svolta con la stessa efficacia dalle strutture burocratiche del Ministero, nonché tutti gli organi collegiali la cui soppressione, essendo incardinati nell'organizzazione ministeriale, non sortirebbe alcun significativo effetto pratico. In entrambe le ipotesi la salvezza di tali figure avverrebbe sul presupposto che il loro funzionamento comporti un onere finanziario modesto per lo Stato.

CONSIDERATO:

La prima questione posta dal Ministero referente può essere risolta facendo leva sul tenore letterale dell'art. 12, comma 20, del decreto legge n. 95/2012, secondo cui il trasferimento delle attività avviene "[a] decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'articolo 68, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112", ciò postulando che si debba fare riferimento all'effettiva durata della proroga, che è quella disposta dal D.P.C.M. 13.10.2011, con decorrenza a far data dalla sua entrata in vigore, secondo il principio generale di irretroattività della legge.

Più complessa la seconda questione.

Nella giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato è maturata l'opinione che sono sottratti al riordino gli organismi caratterizzati da particolari ambiti di competenza, che richiedono precipue

cognizioni specialistiche, non attinenti al normale ambito di conoscenze del personale dell'Amministrazione di appartenenza, nonché gli organismi istituiti a salvaguardia di diritti fondamentali della persona in adempimento di obblighi discendenti direttamente dalla Costituzione (parere, Sez. 1, 19 maggio 2010, n. 2358/2010), ovvero derivanti da trattati e convenzioni, posto che in quest'ultimo caso è da escludere in radice la possibilità della soppressione degli organismi che si ricollegano ad accordi internazionali stipulati dal nostro Paese, in quanto l'intervento finirebbe per alterare l'assetto dei rapporti internazionali (parere, Sez. 1, 5 febbraio 2007, n. 5077/2006).

In tali precedenti è stata valorizzata, altresì, la posizione di autonomia di cui godono tali organismi, indispensabile affinché possano esprimere il proprio parere in modo del tutto neutrale, equilibrato e ponderato, nonché l'assenza delle ragioni di risparmio di spesa e di incremento dell'efficienza dei procedimenti amministrativi sottese alla previsione della loro soppressione.

Si è così concluso nel senso che «non appare compatibile con la funzione e il fondamento giuridico degli stessi l'applicazione ai medesimi dell'articolo 68, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 112 del 2008».

Muovendo da ciò l'Adunanza Generale (parere 23 dicembre 2010, n. 5632/2010) ha esaminato il problema della fonte normativa competente ad abrogare quella che – erroneamente – aveva previsto la soppressione dell'organismo.

In tale quadro si inserisce il citato art. 12, comma 20, decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012, che ha confermato, per gli organismi inseriti nell'apposito elenco e mantenuti in vita in regime di proroga, la definitiva scadenza, con assorbimento delle relative funzioni presso i competenti uffici delle Amministrazioni nell'ambito delle quali operano.

Tale previsione, tuttavia, non impone di per sé il superamento dell'orientamento ermeneutico sopra delineato.

Essa, infatti, si riferisce “agli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni in regime di proroga ai sensi dell'articolo 68, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112”, prevedendo che “le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano”. Ciò significa che la portata della soppressione non viene estesa oltre l'ambito già previsto, ma ne viene sancita la definitività, disponendo il trasferimento delle funzioni svolte dall'organismo soppresso in capo all'Amministrazione cui si riferisce. Ne consegue che, se tale trasferimento non è possibile, la soppressione non opera. Al riguardo, è sufficiente ricordare come, essendo la disposizione di legge fondata su un'inferenza logica di tipo deduttivo, secondo lo schema fatto-norma-effetto, l'interprete è vincolato ad escludere dai possibili significati del “fatto” quelli che rendono impossibile la produzione dell'effetto. Diversamente opinando si violerebbe il nesso di implicazione normativa ed il principio di non contraddizione. Né l'espressa formulazione di un elenco di organismi esclusi dall'applicazione milita necessariamente nel senso di ritenere tutti gli altri enti soppressi, ben potendo tale elenco intendersi come esemplificativo.

Non può, però, neppure ritenersi che la nuova disposizione sia priva di impatto sulla questione.

Nell'interpretazione di un sistema di fonti normative dichiaratamente mosso da obiettivi di “razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica”, non solo ribaditi, ma anzi elevati a elementi fondamentali di riforma del sistema pubblico (v. anche il nuovo comma 1 dell'art. 97 Cost. introdotto dall'articolo 2 della l. cost. n. 1 del 2012), occorre assegnare maggiore rilevanza ai profili di carattere finanziario, in un'ottica integrata, secondo l'analisi costi/benefici, poiché il principio del buon andamento non si identifica con il mero risparmio delle risorse, ma con l'ottimale impiego delle stesse.

In base a tali premesse di carattere generale devono essere valutate sia la natura degli organismi in questione, sia le conseguenze della loro soppressione in termini di reale risparmio di spesa e recupero di efficienza della macchina amministrativa.

Per rispondere al quesito posto dal Ministero dell'interno, allora, occorre innanzitutto accertare se gli organismi in esame, pur non operando in materie di rilevanza internazionale, presentino requisiti di autonomia e tecnicismo tali da far ritenere infungibili, almeno in parte, l'esercizio delle funzioni,

e, in secondo luogo, se la soppressione di tali figure realizzi gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa sottesi alla norma finanziaria.

La tesi del Ministero riferente è apertamente affermativa con riguardo a una serie di organismi, puntualmente individuati e descritti (n. 1-13 del punto II della relazione illustrativa, ossia dalla Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi e in materia di esplosivi alla Commissione consultiva per la concessione dei benefici in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), che esprimono pareri obbligatori e adottano atti propedeutici all'adozione di provvedimenti che individuano prescrizioni alle quali i destinatari devono attenersi, comunque intesi alla salvaguardia di diritti fondamentali della persona, tra i quali quelli alla pubblica sicurezza e all'incolumità, anche degli stessi dipendenti.

Tali organismi non sarebbero assoggettabili alla richiamata legislazione di riordino, sia per il carattere assoluto e non comprimibile dei diritti coinvolti, che trovano un diretto riconoscimento nelle previsioni costituzionali, sia perché effettuano indispensabili valutazioni e verifiche di ordine squisitamente tecnico-specialistico, che richiedono l'apporto di professionalità appartenenti ad una pluralità di Amministrazioni dello Stato, ad ordinamento civile e militare, ad enti locali, alle ASL, ad Agenzie pubbliche, nonché, in qualche caso, fornite anche dallo stesso settore privato interessato.

Poiché essi svolgono attività tecnica, in buona parte governata da regole scientifiche, anche qualora fossero soppressi, l'Amministrazione precedente avrebbe comunque il dovere di acquisire un contributo valutativo di qualificati tecnici appartenenti alle stesse Amministrazioni già presenti nell'ambito degli organismi, dovendosi peraltro escludere che l'eventuale apporto tecnico-specialistico di privati sarebbe a titolo gratuito: in quanto dipendenti pubblici, i "consulenti" dell'Amministrazione precedente avrebbero eventualmente diritto – per le norme ordinamentali in vigore in materia di pubblico impiego – se fuori sede, esattamente al medesimo rimborso spese spettante ad oggi ai partecipanti alle Commissioni e, solo se appartenenti alle Forze di Polizia, anche ad una indennità di modesto importo.

Il Ministero osserva, inoltre, che la possibilità di poter contare su organi collegiali corrisponde proprio a una logica di semplificazione, in quanto consente di poter acquisire, con una singola determinazione condivisa, l'avviso su una pluralità di aspetti di natura tecnica. In caso contrario, stante l'indispensabilità di ulteriori valutazioni di carattere tecnico, le diverse posizioni dovrebbero essere acquisite singolarmente presso gli Enti coinvolti, con un evidente aggravio del procedimento e senza poter contare su quel valore aggiunto che logicamente discende dal confronto che si realizza in sede collegiale. In tal senso, dalla soppressione di tali organismi, più che una razionalizzazione e un risparmio di risorse, deriverebbe un inevitabile effetto di "frantumazione" dell'attività amministrativa, che rafforza le argomentazioni che, in via interpretativa, portano ad escludere gli organismi sotto indicati dalla applicazione della normativa in argomento, e giustifica la permanenza di organi con una valenza prevalentemente tecnica in grado di garantire quella "sintesi" in sede istruttoria, necessaria per il corretto approfondimento dei diversi profili che vengono in rilievo.

Tali osservazioni appaiono di massima condivisibili, atteso che la rilevanza internazionale dell'organismo non costituisce la ragione esclusiva dell'inapplicabilità dell'art. 12, comma 20, del decreto legge n. 95 del 2012 e dell'art. 68, comma 2 del decreto legge n. 112 del 2008, ma un indice della sua incompatibilità con tali previsioni, che sussiste anche qualora siano contemporaneamente presenti tutte le altre condizioni sopra delineate.

Si tratta, però, di verificare se gli organismi contenuti nell'elenco ministeriale soddisfino effettivamente tali requisiti.

Al riguardo la Commissione speciale rileva che manca l'indicazione dei costi di funzionamento delle singole commissioni, essendo insufficiente la generica osservazione secondo cui "il loro funzionamento è privo di oneri per la finanza pubblica, salvo il pagamento di limitate diarie di missione per qualcuno dei componenti in casi del tutto sporadici e occasionali, atteso che, di regola, i membri dei collegi in argomento prestano servizio presso la stessa sede dell'Amministrazione precedente".

Inoltre, manca una vera e propria analisi di impatto della soppressione in merito all'effetto di semplificazione che potrebbe derivarne, pur nell'ipotesi in cui talune delle attività svolte dagli organismi soppressi non possano essere affidate agli uffici dell'amministrazione dell'interno, ma richiedano una conferenza di servizi o, comunque, di investire competenze esterne.

Infine, non si chiarisce, a fronte dell'elevato numero di organismi di cui si propone la conservazione, quanti sono, invece, quelli destinati alla soppressione.

Si ritiene, dunque, di disporre un approfondimento in materia, invitando il Ministero a specificare per ciascuna commissione l'onere finanziario annuale e l'impatto derivante dalla loro soppressione, nonché a predisporre un elenco degli organismi cui si applica la disposizione di legge in esame.

Situazione diversa per un'altra tipologia di commissioni (n. 14-18 del punto II della relazione illustrativa, ossia dalla Commissione centrale e commissioni periferiche per le ricompense al personale della Polizia di Stato alla Commissione consultiva per le nomine a Prefetto), che non costituiscono "organismi", bensì "organi" dell'Amministrazione dell'interno, e andrebbero ad avviso del Ministero del tutto escluse dalla soppressione in quanto immanenti all'Amministrazione di appartenenza, perché composte solo o prevalentemente da appartenenti alla stessa Amministrazione procedente, con l'eventuale partecipazione di terzi a titolo di presenza del soggetto portatore dell'interesse privato al procedimento, conformemente alla l. n. 241/90.

Ad avviso del Ministero, anche a voler ritenere che il legislatore non abbia usato il termine "organismi" in senso proprio, per escludere dall'ambito di applicazione delle norme gli "organi", non sarebbe plausibile che l'Amministrazione non possa, nell'esercizio del potere organizzativo, prevedere e regolamentare, anche con mero provvedimento dirigenziale, identici collegi di consultazione, alla stregua di tavoli tecnici permanenti, quali strumenti finalizzati all'assunzione di più meditate e condivise decisioni amministrative o per l'adozione di programmi e piani di azione in determinati settori (tipicamente quelli formativi). In sostanza, dalla soppressione di tali commissioni non potrebbe derivare l'effetto sostanziale ad esse ricollegato, ossia il trasferimento delle competenze alle Amministrazioni, essendo già gli organi collegiali immanenti all'Amministrazione e longa manus della stessa.

Le argomentazioni non sono condivisibili.

Anzitutto, non pare corretta la distinzione tra "organismi" ed "organi" fondata sulla mera composizione delle commissioni in questione, piuttosto essendo rilevante, specie ai fini dell'applicazione della norma in esame, stabilire il rapporto organizzativo con l'Amministrazione. In tal senso le commissioni da ultimo considerate, se da un lato sono sprovviste del carattere di autonomia posseduto da quelle facenti parte del primo gruppo, nondimeno non sono incorporate nella struttura burocratica in guisa identificarsi in essa, come uffici ordinari.

In secondo luogo, la tesi per cui la loro soppressione lascerebbe sostanzialmente invariata l'organizzazione ministeriale non è corretta, poiché le relative attività sarebbero assorbite dalle strutture ordinarie del Ministero, e il ricorso a "tavoli tecnici permanenti" potrebbe avvenire solo nel rispetto delle norme che ne disciplinano le funzioni, senza peraltro che tali collegi di consultazione assumano carattere strutturale.

La soppressione delle indicate figure non è legata tanto all'obiettivo di risparmio di spesa, quanto a un recupero di efficienza, evitando la moltiplicazione delle figure soggettive all'interno di un plesso organizzativo.

P.Q.M.

Dispone l'istruttoria di cui in motivazione, sospendendo l'emanazione del parere all'esito dell'adempimento.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE
Francesco Bellomo Giuseppe Barbagallo

IL SEGRETARIO
Licia Grassucci