

PARERI DELLA SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO (dal 30 settembre 2016 al 31 dicembre 2016)

a cura della dott. Chiara Cudia

Data deposito	Affare n.	Schema di	Oggetto	Tipologia prev. rilievi	Rilievi attinenti al sistema delle fonti e al <i>drafting</i>	Esito	Num. prog.	Adunanza
7.X.2016	1743/2016	Decreto interministeriale	Decreto interministeriale (ambiente - sviluppo economico) recante approvazione dello statuto-tipo dei consorzi per la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49	formali e sostanziali	Il decreto in oggetto riguarda l'approvazione dello statuto-tipo dei consorzi per la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. La Sezione precisa che, sebbene tali consorzi abbiano autonoma personalità giuridica di diritto privato, essi svolgono funzioni di interesse generale. In questa prospettiva, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico sono chiamati ad approvare lo statuto-tipo di tali consorzi. Il decreto interministeriale di approvazione dello schema di statuto-tipo è qualificato come espressione della "<i>vigilanza regolamentare</i>", attribuita dal legislatore ai citati Ministeri per soddisfare le esigenze di tutela degli interessi pubblici connessi alla gestione dei RAEE. I contenuti di tale vigilanza regolamentare vengono rinvenuti nello stesso art. 10 del d.lgs. n. 49 del 2014. La norma, peraltro, facendo riferimento al concetto di "tipicità" dello statuto, «richiede che nella predisposizione del suddetto schema vengano rispettate le condizioni minime essenziali richieste dalla legge per l'integrazione della funzione economico-sociale tipica dell'atto negoziale in commento».	sospeso	2058/2016	28.IX.2016
7.X.2016	1762/2016	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante il regolamento per l'istituzione e le sedi delle Commissioni Uniche Nazionali per le filiere maggiormente rappresentative del sistema agricolo-alimentare, in attuazione dell'art. 6 <i>bis</i> del decreto legge 5 maggio 2015, n. 51	formali e sostanziali	La Sezione ritiene che il decreto in esame rientri pienamente nella «competenza tecnico-discrezionale del Ministero proponente». Dal punto di vista procedurale, si ricorda che «il concerto ministeriale - costituendo l'atto con cui il Ministro si rende partecipe dell'iniziativa politica, concorrendo ad assumerne la responsabilità - non può che riguardare il provvedimento nel suo complesso e può essere manifestato da un funzionario soltanto per espresso incarico o per delega del Ministro stesso, con la conseguenza che, al fine di evitare che le suddette omissioni si riflettano sulla regolarità formale del provvedimento normativo in esame, è necessario che l'Amministrazione referente acquisisca il concerto del Ministro dello sviluppo economico prima di procedere all'approvazione definitiva del presente schema di regolamento». Dal punto di vista redazionale, la Sezione sottolinea l'opportunità (tra le altre cose) di «raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel	favorevole con osservazioni	2059/2016	28.IX.2016

			("disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali") convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91.		preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti e, all'interno di detto criterio, ordinando le fonti stesse in ordine cronologico».			
14.X.2016	1851/2016	Decreto legislativo	Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante <i>"Disposizioni in materia di razionalizzazione delle Forze di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"</i> . Quesito.	sostanziali	La Commissione speciale (appositamente istituita per rendere il parere in oggetto) approfitta della fattispecie portata al suo esame (nella quale il Ministero aveva chiesto indicazioni sul tipo di provvedimento da utilizzare per la assegnazione del personale) per precisare alcune caratteristiche dell'atto plurimo. In particolare, si osserva che l'atto plurimo «non si sottrae all'obbligo della motivazione, né invero l'esercizio della discrezionalità può essere di ostacolo al ricorso a tale tipologia di atto, in quanto l'eventuale necessità di un motivazione rafforzata non è incompatibile con la struttura dello stesso e con la sua natura giuridica, purché si rispettino i dettami dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990». A tal fine, l'atto plurimo «deve indicare in premessa, oltre ai riferimenti normativi, i criteri seguiti dall'Amministrazione per le determinazioni assunte e presuppone per ciascuna provvedimenti delle posizioni individuali un'autonoma istruttoria e un'autonoma motivazione, non elaborate nell'atto plurimo ma entrambe custodite agli atti dell'Amministrazione e rese accessibili nelle forme di legge a chi ne abbia interesse».	Risposte ai quesiti sollevati dal Ministero	2112/2016	14.IX.2016
14.X.2016	1648/2016	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante Disciplina della dirigenza della Repubblica.	formali e sostanziali	La Commissione speciale incaricata di rendere il parere in oggetto è stata istituita con d.P.C.M. n. 122 del 5 settembre 2016. Si segnala che, prima di rendere il parere, la Commissione ripercorre analiticamente le principali tappe evolutive della normativa in tema di dirigenza pubblica. Per quanto concerne l'ambito di applicazione della normativa in esame, la Commissione evidenzia la necessità di chiarire «la non diretta applicazione della riforma al sistema delle autonomie regionali speciali, le quali, se lo riterranno opportuno, potranno adeguare i propri ordinamenti al nuovo sistema della Dirigenza della	favorevole con osservazioni	2113/2016	14.IX.2016

					Repubblica». Con riferimento alla norma che prevede un particolare meccanismo di istituzione dei ruoli dei dirigenti regionali e locali, la Commissione sottolinea che viene in rilievo la materia dell'organizzazione regionale e degli enti locali di competenza residuale delle Regioni. Lo schema di decreto pone una disciplina che rinviene il proprio fondamento giustificativo nel principio di sussidiarietà legislativa. E' necessario, pertanto, accertare se siano state rispettate le condizioni che presiedono al funzionamento della cosiddetta "chiamata in sussidiarietà". La Commissione ritiene che le esigenze unitarie siano sussistenti: la previsione di ruoli unici e coordinati è indispensabile «per il funzionamento, sull'intero territorio nazionale, delle nuove regole organizzative finalizzate ad assicurare un trattamento eguale ai dirigenti che operano nel mercato». Dal punto di vista procedurale, la Commissione precisa che la leale collaborazione è garantita dall'intesa in sede di Conferenza, la quale rappresenta l'unico strumento cooperativo configurabile, non essendo possibile, in ragione della specificità della regolazione, contemplare meccanismi di coinvolgimento della singola Regione. Nondimeno, la Commissione ritiene che «la penetrante incidenza in ambiti legislativi di spettanza regionale impone, alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra riportata, la previsione di modalità di cooperazione di maggiore intensità», ossia di una «<i>intesa forte</i>». Si dovrebbe peraltro regolare anche «la fase eventuale del mancato raggiungimento dell'intesa che, evitando un indefinito arresto procedimentale, assicuri l'assunzione finale di una decisione. Si potrebbe, pertanto, prevedere lo svolgimento di reiterate trattative che coinvolgono le autonomie regionali e locali e soltanto all'esito di esse l'adozione da parte dello Stato di una decisione unilaterale. In particolare, si potrebbe prevedere che nel caso in cui l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, viene fissata una seconda seduta da tenersi entro i successivi quindici giorni. In tale riunione lo Stato deve proporre un progetto di decisione che prende in considerazione i rilievi che hanno impedito il raggiungimento dell'accordo. Qualora non si pervenga ad una decisione finale, la questione deve essere rimessa al Consiglio dei ministri e posta, di norma, all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa, assicurando la partecipazione di organismi rappresentativi del sistema delle autonomie regionali».			
--	--	--	--	--	--	--	--	--

					Per quanto attiene al regolamento di attuazione, la Commissione speciale osserva che tale atto per gli aspetti afferenti ai ruoli regionali e locali, incide su materie di competenza regionale. Si ricorda altresì che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 303 del 2003, aveva ritenuto che i cosiddetti “regolamenti sussidiari” non fossero ammissibili in quanto in un sistema di riparto <i>«rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti; e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario»</i>. La successiva giurisprudenza costituzionale ha ammesso l'adozione di regolamenti governativi anche in ambiti di competenza regionale attratti in sussidiarietà a livello statale (Corte cost. n. 151 del 2005). La disciplina con legge statale di una materia di competenza regionale si estende su tutto l'ambito materiale rilevante, con la conseguenza che non sarebbe neanche astrattamente prospettabile il rischio che una fonte statale secondaria possa condizionare una non esercitata funzione legislativa regionale primaria. Ne consegue che lo Stato potrà regolare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà con atti normativi sia primari che secondari. Chiarito ciò, la Commissione speciale rileva, però, che «lo schema di decreto demandi al regolamento di stabilire regole attuative che incidono, per le parti relative alla dirigenza regionale o locale, in ambiti di competenza delle Regioni. Le modalità collaborative con il sistema delle autonomie che devono essere assicurate nella fase di esercizio delle funzioni amministrative contemplate nella fonte statale primaria devono, allo stesso modo, essere previste nella fase di esercizio delle funzioni regolamentari in esame. Si potrebbe, pertanto, estendere il meccanismo delle intese in sede di Conferenza anche ai fini dell'adozione del regolamento in esame». Sempre dal punto di vista dei rapporti tra enti territoriali, con riguardo all'art. 19 bis, comma 4, dello schema in esame, il quale prevede che <i>«per le amministrazioni regionali, le leggi regionali disciplinano gli incarichi dirigenziali nel rispetto dei principi desumibili dal presente articolo»</i>. La Commissione speciale rileva che la dizione normativa sembra individuare negli <i>«incarichi dirigenziali»</i> una materia di competenza concorrente, con la conseguente vincolatività per le Regioni delle disposizioni di principio poste con il decreto. Invero, «la disciplina degli incarichi si colloca nell'ambito materiale di competenza statale, per i profili afferenti all'ordinamento civile e all'organizzazione			
--	--	--	--	--	---	--	--	--

					statale, e di competenza regionale, per i profili afferenti all'organizzazione regionale». In secondo luogo, si osserva che il riconoscimento dello spazio che la norma in esame attribuisce alla potestà legislativa regionale non appare conforme alle disposizioni costituzionali che regolano il riparto delle funzioni legislative. In particolare, rientra nella materia dell'ordinamento civile sia la disciplina delle modalità di conferimento degli incarichi esterni sia la definizione del contenuto del contratto di servizio integrativo e quelle di regolazione della cessione del contratto di servizio. Per quanto attiene alle rimanenti disposizioni in materia di organizzazione degli uffici dirigenziali, si potrebbe ritenere che esse «possano essere dettate in attuazione del principio della prevalenza della competenza statale. In alternativa, si dovrebbe prevedere che tali disposizioni operano per gli incarichi dirigenziali nell'ambito delle amministrazioni statali mentre per gli incarichi dirigenziali nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali si dovrebbe disporre che i relativi atti di organizzazione sono definiti, per assicurare uniformità di trattamento, in sede di Conferenza unificata». Con riguardo alle disposizioni in materia di dirigenza degli enti locali, la Commissione rileva come sia «necessario inserire nel testo una norma di salvaguardia del potere normativo degli Enti locali, avente un fondamento costituzionale» e che si dovrebbe, pertanto, riservare a tali Enti di «definire un assetto organizzativo, che stabilisca, ad esempio, quali funzioni debbano essere esercitate con la qualifica dirigenziale, nel rispetto dei principi stabiliti dal decreto legislativo». Per quanto attiene alle Autorità amministrative indipendenti, la Commissione ricorda che la ragione dell'istituzione del ruolo unico delle Autorità indipendenti è «coerente con la loro natura refrattaria all'applicazione dei principi della responsabilità ministeriale di cui all'art. 95 Cost.». Per tale Autorità operano soltanto i principi consacrati negli articoli 97 e 98. Ne consegue che «il modello della dirigenza di queste strutture organizzative non ha una natura composita ma si struttura secondo le uniche direttrici rappresentate dai principi di imparzialità, intesa come neutralità delle funzioni, e buon andamento». In particolare, si osserva che, in forza del principio di autonomia organizzativa e contabile delle Autorità indipendenti, «la graduazione del trattamento economico dei dirigenti in funzione delle relative disponibilità dovrebbe continuare ad essere definita autonomamente da ciascuna Autorità, conformemente al proprio ordinamento, nei limiti delle risorse finanziarie di cui dispongono».			
--	--	--	--	--	--	--	--	--

20.X.2016	1646/2016	Decreto legislativo	d.lgs. art. 10 l. 124/2015 riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.	formali e sostanziali	La Commissione speciale (istituita per rendere il parere in oggetto) svolge alcune considerazioni generali sulla tecnica della novella legislativa, rilevando come siano state apportate diverse modifiche alla legge n. 580 del 1993 che incidono profondamente sul precedente assetto camerale. Tuttavia alcune rilevanti novità in tema di vigilanza amministrativo contabile sono rinviate a un decreto del Ministero dello sviluppo economico (che ha il compito di fissare criteri per la valutazione dell'equilibrio economico e dell'efficacia dell'azione). In ordine a tale decreto non sono indicati elementi di riferimento né forme di consultazione (es. associazioni rappresentative delle imprese). Anche relativamente al decreto previsto sullo standard di qualità, viene rilevato che non sono indicati i criteri di riferimento (forse potrebbero essere quelli utilizzati in situazioni analoghe da altre istituzioni pubbliche). Con riferimento alla attuazione dei criteri della delega, la Commissione avverte che non è del tutto chiaro, al di fuori delle competenze specifiche assegnate, come dovrebbe funzionare il concetto di delega di funzioni dallo Stato e dalle Regioni e come dovrebbero essere eliminate le duplicazioni con le altre amministrazioni pubbliche. In tema di monitoraggio, la Commissione sottolinea come il testo in esame dovrebbe riportare anche alcuni principi sull'impatto della regolamentazione. In particolare, dovrebbe essere previsto un adeguato sistema di monitoraggio della riforma proposta al fine di verificare in concreto il suo funzionamento e consentire l'individuazione di <i>best practices</i> da diffondere ovvero elementi correttivi.	favorevole con osservazioni	2155/2016	14.IX.2016
21.X.2016	1677/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti recante <i>"individuazione delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione, ai sensi</i>	-----	La Sezione, dal punto di vista tecnico redazionale, suggerisce di introdurre, nel preambolo, prima della frase <i>"Udito il parere del Consiglio di Stato..."</i>, un riferimento all'art. 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, trattandosi del riferimento normativo in base al quale è stato richiesto il parere di questo Consiglio di Stato.	favorevole	2189/2016	20.X.2016

			dell'articolo 89, comma 11, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".					
21.X.2016	1738/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca recante Regolamento per la definizione delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli della dirigenza scolastica, la durata del corso e le forme di valutazione dei candidati ammessi al corso.	formali e sostanziali	Dal punto di vista procedurale, la Sezione rileva che la materia disciplinata dal decreto non rientra tra quelle per le quali è prevista l'acquisizione del parere obbligatorio del Consiglio superiore della pubblica istruzione, ma che l'Amministrazione ha comunque ritenuto opportuno acquisire il parere del Consiglio superiore al fine di avvalersi del suo supporto tecnico-scientifico. Dal punto di vista della tecnica redazionale, si consiglia una verifica complessiva del testo secondo le indicazioni della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 ("Guida alla redazione dei testi normativi"), per l'eliminazione di refusi e l'uniformazione dei criteri di citazione. Relativamente alla tabella allegata al regolamento, la Sezione suggerisce di dotarla di una intestazione più esplicita.	favorevole con osservazioni	2190/2016	28.IX.2016
21.X.2016	1787/2016	regolamento ministeriale	Schema di regolamento concernente le modalità di prestazione delle garanzie finanziarie da parte dei produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche ai sensi dell'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49.	formali e sostanziali		favorevole con osservazioni	2191/2016	6.X.2016
21.X.2016	495/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto ministeriale recante "Regolamento relativo agli interventi di	sostanziali	Essendo in via di completamento l'iter di approvazione del d. lgs. cd. «scia 2», la Sezione evidenzia come sarebbe opportuno che l'Amministrazione attendesse l'emanazione di tale decreto legislativo prima di adottare il regolamento oggetto del parere.	favorevole con osservazioni	2192/2016	28.IX.2016

			<i>bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento ai sensi dell'art. 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".</i>					
25.X.2016	1645/2016	decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante: <i>"Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca"</i> , adottato ai sensi dell'articolo 13 della legge 124/2015.	formali e sostanziali	La Commissione speciale incaricata di rendere il parere in oggetto è stata istituita con d.P.C.M. n. 123 del 5 settembre 2016. Si segnala come, in via preliminare, la commissione speciale si soffermi con attenzione sul quadro normativo (costituzionale, internazionale e legislativo) nella materia oggetto del decreto legislativo in esame. Dal punto di vista procedurale, la Commissione evidenzia la necessità di integrare l'attività di consultazione: «posto che uno dei principali obiettivi che l'intervento normativo si propone di realizzare è quello di rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali di tali enti, lo strumento della consultazione svolge un ruolo fondamentale e imprescindibile al fine di individuare in concreto le specifiche criticità degli EPR e conseguentemente avviare, in vista di un loro effettivo superamento, il processo di riforma e semplificazione amministrativa». Si sottolinea in particolare: - che «non può essere considerata tecnicamente una consultazione quella svolta esclusivamente nei confronti dei dipendenti o del personale interno interessato»; - che è opportuno un «confronto con i settori interessati (agricoltura, medicina, tecnologia, etc. etc.), ivi compresi gli operatori e le imprese attivi in quei settori»; - che è necessaria anche una «fase di ascolto degli operatori internazionali del settore, che pure sono decisivi in una ricerca che prescinde sempre di più dalle frontiere nazionali». Nonostante la Commissione ritenga che tutta questa attività appare necessaria e propedeutica all'emanazione del testo finale dello schema, tuttavia, «per esigenze di celerità anche legate ai termini della delega, si ritiene che essa possa essere svolta nelle fasi	favorevole con osservazioni	2210/2016	14.IX.2016

					successive dell'iter normativo, purché sia effettuata con modalità adeguate». Resta fermo che se tale attività dovesse condurre a modifiche sostanziali del testo, questo andrebbe ritrasmesso al Consiglio di Stato per un ulteriore, rapidissimo esame. La Commissione evidenzia, sempre sul piano procedurale, la necessità di prevedere un'attività di monitoraggio, ricordando che «una riforma è tale solo quando raggiunge un'effettiva attuazione, che sia percepita da cittadini e imprese e rilevata dai dati statistici. L'attuazione passa attraverso l'emanazione di correzioni legislative e di fonti secondarie, l'elaborazione di prassi applicative virtuose (cd. <i>best practices</i>) e soprattutto l'adozione di adeguate iniziative – non normative – di formazione, comunicazione istituzionale e informatizzazione. Tali misure non sono 'aggiuntive' rispetto alla riforma, fanno parte integrante della riforma stessa, e ne possono determinare il successo in misura rilevante». In questa ottica, è necessario – ad avviso della Commissione – prevedere un compiuto meccanismo di monitoraggio già nello schema in esame, con una nuova norma ad hoc. Tale meccanismo dovrebbe indicare il soggetto, o un gruppo di soggetti, deputato a svolgere il monitoraggio stesso; e dovrebbe inoltre contemplare l'utilizzo di indicatori sostanziali e non solo formali. La Commissione rimarca inoltre il bisogno di provvedere a un riordino normativo. Un intervento così rilevante deve avere anche «una funzione di riordino normativo – se non addirittura di codificazione – della legislazione oggi in vigore»: si ritiene, allora, «necessaria la ricognizione e il riordino di questa stratificazione normativa in un testo unico, che potrebbe avere natura innovativa, cogliendo l'occasione dalla possibilità di procedere a decreti integrativi o correttivi, ma anche solo ricognitiva, ai sensi dell'art. art. 17-<i>bis</i>, comma 3, della legge n. 400 del 1988». Per quanto attiene più specificatamente alle fonti proprie degli enti di ricerca, la Commissione rileva come l'articolo 3 contenga una disciplina unitaria indifferenziata degli statuti e dei regolamenti, senza distinguere in relazione ai contenuti propri dell'una e dell'altra fonte di produzione (ad es., la dimensione prevalentemente organizzativa dello statuto, e la disciplina di attuazione contenuta nei regolamenti). Si rimette al Governo la valutazione dell'opportunità di chiarire tale distinzione e di specificare cosa debba essere previsto nello statuto e cosa nel (le varie tipologie) di regolamento (ad es.: gli statuti dettano la disciplina generale e le regole fondamentali di funzionamento, i regolamenti invece le regole più di dettaglio, etc.).			
--	--	--	--	--	--	--	--	--

					Dal punto di vista redazionale, la Commissione suggerisce di provvedere all'abrogazione espressa di una serie di disposizioni interessate dal decreto in oggetto			
26.X.2016	1737/2016	regolamento ministeriale	Regolamento recante individuazione dei beneficiari, commisurazione degli aiuti, modalità e procedure per l'attuazione degli interventi di cui al comma 647, l. 28.12.2015 n. 208 - "Marebonus";	formali e sostanziali	La Sezione rileva preliminarmente che il presente regolamento ha ad oggetto una misura rientrante tra gli aiuti di Stato, ammessi del TFUE solo a determinate condizioni, per cui l'analisi dello schema è diretta a verificare in dettaglio il rispetto del procedimento previsto per l'emanazione, la fedeltà alla fonte primaria ed al diritto UE, l'appropriatezza degli strumenti giuridici a tal fine apprestati e la coerenza con il sistema. La Sezione evidenzia che, sebbene lo schema in esame rientri nella fattispecie dei «regolamenti autorizzati», esso «non sembra invece rispettare la propria natura di fonte regolamentare secondaria in quanto non assicura il contenuto minimo necessario per assolvere alle proprie finalità ma, a sua volta, rinvia la reale disciplina ad un decreto del D. G., cioè ad un ulteriore provvedimento di terzo grado. Inoltre alcune disposizioni dello schema in esame si limitano ad affermazioni astratte che non puntualizzano adeguatamente i meccanismi applicativi ed i fondamentali profili procedurali». Nello specifico non appaiono «sufficientemente sviluppate le disposizioni, in particolare, relative ai requisiti dei beneficiari, alla struttura del procedimento di assegnazione dei contributi ed alle procedure per la verifica dell'attuazione degli interventi», anche se si tratta proprio degli aspetti relativi all'individuazione di <i>modalità e le procedure per l'attuazione degli interventi</i> che la detta norma primaria espressamente delega al regolamento. La Commissione osserva che «tali profili appaiono giuridicamente rilevanti considerando anche l'estrema genericità della stessa norma primaria che, con una vera e propria delega in bianco, ancora una volta lascia enorme spazio alla discrezionalità del Governo. Si tratta di un aspetto che ripropone ancora una volta le tradizionali perplessità della dottrina e della giurisprudenza sulle deroghe al principio di legalità sostanziale che discendono dall'abuso dei regolamenti in violazione dell'antico principio per cui "delegata potestas non potest delegari"».	favorevole con osservazioni	2227/2016	28.IX.2016
2.XI.2016	1889/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto recante i criteri operativi e le procedure autorizzative semplificate per il compostaggio di comunità di rifiuti	formali e sostanziali	In termini generali, la Sezione rileva che trattandosi di un regolamento ministeriale di attuazione, occorre verificare il rispetto del procedimento previsto, la fedeltà alla fonte primaria e la compatibilità con il quadro legislativo del settore, la coerenza con il sistema. Nel caso di specie, si evidenzia che «l regolamento risulta genericamente conforme alla fonte primaria, che lascia ampi spazi all'intervento secondario a causa di un'evidente laconicità, che indebolisce il rispetto del principio di legalità sostanziale».	favorevole con osservazioni	2258/2016	20.X.2016

			organici ai sensi dell'articolo 180, comma 1-octies, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 così come introdotto dall'articolo 38 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.		Dal punto di vista della tecnica redazionale, la Sezione sottolinea che mentre le definizioni dei concetti fisici e chimici riproducono quelle accreditate dal sapere scientifico, quindi non suscitano problemi, quelle di carattere normativo, che sono il perno del compostaggio ambientale, appaiono troppo generiche. Nel merito, la Sezione afferma che, considerato che la potestà ispettiva è assai invasiva della sfera giuridica del sottoposto e che, per questo, deve essere puntualmente definita nei presupposti e circondata da garanzie a tutela delle libertà personali, la previsione sul potere ispettivo (art.9), per giunta inserita in una fonte secondaria, risulta eccessivamente generica			
2.XI.2016	1939/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto recante la disciplina dei requisiti, delle procedure e delle competenze per il rilascio di una certificazione dei generatori di calore alimentati a biomasse combustibili solide.	sostanziali		favorevole con osservazioni	2259/2016	20.X.2016
3.XI.2016	1663/2016	regolamento ministeriale/ linee guida	Schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di approvazione delle linee guida recanti "Il Direttore dei lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto" e "Il Direttore dell'Esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di	formali e sostanziali	La Commissione speciale, incaricata di rendere il parere in esame, si sofferma preliminarmente sulla natura giuridica delle <i>linee guida sul direttore dei lavori e sul direttore dell'esecuzione</i>. Vengono richiamate le considerazioni già espresse dal Consiglio di Stato in sede di parere reso sullo schema del nuovo codice dei contratti pubblici (parere 1 aprile 2016, n. 855 punto II.g.4) e ribadito nei successivi pareri 2 agosto 2016 n. 1767/2016 relativo al RUP e 14 settembre 2016, n. 1919 sui commissari di gara. Alla stregua dei citati pareri, i decreti ministeriali in materia di direttore dei lavori e di direttore dell'esecuzione hanno una portata di attuazione e completamento della fonte primaria, con <i>“una chiara efficacia innovativa nell'ordinamento, che si accompagna ai caratteri di generalità e astrattezza”</i> della disciplina introdotta. Pertanto, la Commissione evidenzia che «anche indipendentemente dal <i>nomen iuris</i> fornito dalla delega e dallo stesso codice (che potrà comunque precisarlo in sede di approvazione definitiva, nei singoli articoli di riferimento), tali atti devono essere considerati quali 'regolamenti ministeriali' ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con tutte le conseguenze in termini di: - forza e valore dell'atto (tra l'altro: resistenza all'abrogazione da	favorevole con osservazioni	2282/2016	19.X.2016

			coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto".	parte di fonti sotto-ordinate, disapplicabilità entro i limiti fissati dalla giurisprudenza amministrativa in sede giurisdizionale); - forma e disciplina procedimentale stabilite dallo stesso comma 3 (ad esempio: comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri prima della loro emanazione) e dal successivo comma 4 della legge da ultimo citata; - implicazioni sulla potestà regolamentare costituzionalmente riconosciuta a favore delle Regioni (art. 117, sesto comma, Cost.), tenuto conto dell'esistenza nella materia dei contratti pubblici di titoli di competenza di queste ultime (cfr. Corte cost. 23 novembre 2007, n. 401). Rispetto alle regole codificate nell'art. 17, comma 3, della l. n. 400/1988 per i regolamenti ministeriali, la legge delega "rafforza" il procedimento, prescrivendo in aggiunta - nell'evidente considerazione dell'importanza e delicatezza della materia - il parere delle competenti commissioni parlamentari». La Commissione osserva inoltre che sul piano formale, si ha un «ibrido in cui il decreto ministeriale, ancorché nella sua stringatezza, ha la forma esteriore tipica di un regolamento, diviso in articoli, mentre le linee guida allegate hanno una struttura discorsiva. Tale modulo sembra implicare una concezione del provvedimento ministeriale quale "approvazione-controllo" da parte del Ministro delle infrastrutture della volontà provvedimentale dell'ANAC. Esso rende difficile percepire la natura vincolante delle linee guida. L'ordinamento conosce ipotesi di atti regolamentari così strutturati, in specie quando l'approvazione ha ad oggetto atti di organizzazione di enti, come nel caso di statuti di enti pubblici o agenzie, vigilati dai Ministeri. In tali casi l'approvazione ministeriale ha la valenza di un controllo di un atto che resta proprio dell'ente vigilato. Se si intendesse, nel caso delle linee guida in esame, l'approvazione ministeriale come atto di vigilanza su un atto che resta dell'ANAC, si arriverebbe a conseguenze incongruenti con la natura e funzione delle linee guida. Invero, non si tratta di un atto organizzativo di un ente, ma di un atto che contiene regole generali e astratte dirette alla collettività, sia pure in un settore definito. E inoltre il Ministro delle infrastrutture non esercita alcuna vigilanza sull'ANAC». Ritiene la Commissione che, «afferma la natura giuridica regolamentare delle linee guida ministeriali, la veste formale esteriore deve essere congruente con tale natura, e che debba perciò esservi una fusione formale e sostanziale tra decreto ministeriale e linee guida». La Commissione precisa altresì che «l'espressione "linee guida di carattere generale", nella sua vaghezza, va interpretata in modo da			
--	--	--	---	---	--	--	--

					avere un significato utile e coerente con il complesso dell'ordinamento giuridico. L'aggettivo "generale" va riferito non al contenuto delle linee guida, ma alla loro forza e efficacia quale fonte del diritto, avente carattere di "generalità" e astrattezza. Con l'istituto delle linee guida di carattere generale, il Parlamento ha inteso sostituire il previgente strumento del regolamento generale di esecuzione e attuazione del codice, prevedendo comunque uno strumento di natura regolamentare». La Commissione ribadisce questa impostazione alla luce dell'applicazione dei canoni dell'interpretazione letterale, logica, sistematica: - Sul piano letterale, «viene predisposto un procedimento tipico degli atti normativi regolamentari, prevedendosi il decreto ministeriale e il parere delle commissioni parlamentari». -Sul piano logico: «a) se l'espressione "linee guida di carattere generale" si riferisse ad uno strumento non vincolante, non avrebbe alcun senso prevedere un procedimento che coinvolge ben tre organi dello Stato, di cui due di rango costituzionale, posto che la stessa legge delega ha previsto anche le linee guida non vincolanti dell'ANAC; b) la norma delegante sarebbe inattuabile perché non si comprenderebbe quali sono l'oggetto, il contenuto, e l'obiettivo di "linee guida di carattere generale" non meglio specificate, coesistenti con il potere dell'ANAC di emanare linee guida non vincolanti». - Sul piano sistematico, «la legge delega ha previsto anche le linee guida dell'ANAC, sia vincolanti che non vincolanti, sicché le linee guida di carattere generale, di competenza ministeriale, sono evidentemente previste per obiettivi diversi da quelli perseguiti con le linee guida dell'ANAC. E tale obiettivo diverso, quale si desume dalla "generalità" delle linee guida e dal procedimento previsto, non può che essere quello di apprestare uno strumento attuativo del codice, di tipo regolamentare, per quegli ambiti in cui il codice necessita di disposizioni di dettaglio, ma pur sempre destinate a innovare l'ordinamento con previsioni generali e astratte». La Commissione si interroga anche sul perché il legislatore delegante non abbia ritenuto di utilizzare, per soddisfare tale obiettivo, il regolamento "classico", scegliendo uno dei modelli già disponibili, apprestati dall'art. 17, l. n. 400/1988. La Commissione ritiene che il legislatore delegante, una volta fissati i canoni di semplificazione dell'ordinamento giuridico settoriale e dei procedimenti di gara, di riduzione dello stock delle regole, di accelerazione delle procedure, di rafforzamento della vigilanza dinamica, abbia anche voluto prevedere «uno strumento attuativo del codice che coniugasse la natura regolamentare (stante la generalità e astrattezza delle regole)			
--	--	--	--	--	---	--	--	--

					con la flessibilità dello strumento (in modo da addivenirsi sia ad una rapida adozione, sia da poterlo rapidamente modificare ove ciò si renda in futuro necessario)». La Commissione precisa che l'indicata natura regolamentare delle linee guida oggetto del presente parere ha anche implicazioni in ordine alla tecnica di redazione di esse. Considerato che il compito di tali linee guida è di fornire disposizioni vincolanti che costituiscano al contempo indicazioni chiare per gli operatori, si rileva che le presenti linee guida sono redatte in forma discorsiva ed appaiono non di rado prolisse, dispersive, ripetitive di precetti primari. Da qui si suggerisce una riformulazione in veste di articolato, con maggiore sinteticità. La suddetta natura, osserva la Commissione, comporta inoltre che esse non possono essere meramente ripetitive di disposizioni già contenute nel codice, perché tale ripetizione, oltre ad essere superflua e contraria ai principi in tema di rapporti tra fonte primaria e fonte regolamentare, si pone anche in diretto contrasto con l'ambito assegnato dall'art. 111 alla fonte secondaria, nonché con la stessa legge delega. Si evidenzia che: - la clonazione di una norma primaria in una fonte di rango secondario è contraria ai canoni di semplificazione, riduzione dello stock normativo, certezza del diritto, che costituiscono principi portanti della legge delega n. 11/2016; - la duplicazione di fonti normative a differenti livelli di gerarchia rende caotico il quadro regolatorio complessivo e ne rende quindi difficoltosa la ricostruzione da parte degli operatori del settore e degli interpreti; - potrebbe essere vanificata l'abrogazione della norma primaria disposta da successivi interventi legislativi sul codice se questi non dispongano contestualmente l'abrogazione della corrispondente linea guida; - l'eventuale non pedissequa riproduzione della norma primaria da parte delle linee guida nella migliore delle ipotesi potrebbe ingenerare negli interpreti e operatori di settore incertezze nella ricostruzione del quadro regolatorio della materia; per contro, nei casi in cui l'antinomia non sia superabile sul piano interpretativo, i contrasti venutisi a determinare tra i due livelli regolatori potrebbe determinare l'illegittimità della fonte subordinata, vale a dire delle linee guida in esame. La Commissione speciale svolge anche alcune interessanti			
--	--	--	--	--	---	--	--	--

					considerazioni generali in ordine all'AIR. L'AIR, che ha a suo fondamento il principio del "conoscere per decidere", non può limitarsi né alla enunciazione di obiettivi già indicati nella normativa di primo livello né all'indicazione di scopi che sono una palese conseguenza all'attività stessa, né alle considerazioni dell'autorità che procede sulle osservazioni - per loro natura interessate - degli <i>stakeholders</i>. Secondo quanto dispone l'art. 5, d.P.C.M. 11.9.2008 n. 170 (regolamento relativo all'AIR), l'analisi di impatto comprende la consultazione degli <i>stakeholders</i>, ma non si identifica con questa, dovendo anche essere <i>"preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione"</i>. La consultazione è dunque una parte, non esaustiva, di una più articolata istruttoria, che <i>"si svolge, in particolare, in conformità ai seguenti criteri:</i> <i>a) proporzionalità;</i> <i>b) flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati;</i> <i>c) trasparenza delle procedure e degli atti, finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria, pur tenendo conto della portata del provvedimento e delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione legislativa"</i>. E secondo l'art. 6, comma 2, del citato d.P.C.M., la relazione AIR indica, tra l'altro: a) la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa; b) i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta. Aggiunge l'art. 6, comma 4, del citato d.P.C.M. che <i>"In ogni caso, la relazione AIR deve indicare con chiarezza le fonti da cui sono tratti i dati utilizzati per l'analisi"</i>. Pertanto l'AIR «deve descrivere il fenomeno oggetto di intervento normativo, indicando le criticità rilevate nella precedente disciplina e fornendo dati il più possibile oggettivi (dati numerici, statistiche, studi). L'analisi di impatto, proprio in quanto "analisi", non può essere fondata su soggettivi giudizi di valore ma essere ancorata a dati numerici e quantitativi». Dal punto di vista del <i>drafting</i>, la Commissione evidenzia che il linguaggio deve essere il più possibile omogeneo, l'uso delle lettere maiuscole deve essere limitato allo stretto necessario secondo la grammatica italiana.			
--	--	--	--	--	--	--	--	--

					Sempre dal punto di vista formale, si pone in rilievo l'esigenza di impiegare una terminologia omogenea e di formulare meglio i richiami a fonti normative diverse evitando abbreviazioni (del tipo: «art.», «c.c.» ecc.). In merito all'impiego delle cd. norme interpretative, la Commissione ricorda che tale strumento origina necessariamente da pregresse incertezze sulla ricostruzione, che la norma (con effetto retroattivo) intenda quindi superare. Nel caso di specie tuttavia «non constano esigenze di questo tenore, mente vanno evitati rischi di "eterogenesi dei fini", ovvero di ingenerare dubbi proprio mediante norme del tipo di quella in esame».			
3.XI.2016	1904/2016	regolamento interministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, recante modifiche al decreto interministeriale del 28 dicembre 2012, n. 266, con il quale sono determinate le modalità attuative dell'articolo 5, commi 5, 5-bis e 5-ter del decreto legge 12 luglio 2001, n. 107, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2011, n. 130, e successive modificazioni, in tema di impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque internazionali a rischio pirateria.	sostanziali		sospeso	2283/2016	20.X.2016
3.IX.2016	1887/2016	linee guida	Linee guida dell'ANAC relative alle procedure	formali e sostanziali	Dal punto di vista procedurale, la Commissione speciale istituita per rendere il parere in oggetto, rileva che prima della definitiva	favorevole con	2284/2016	26.X.2016

			negoziare senza pubblicazione di un bando di gara nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili.		approvazione delle linee guida, occorre reiterare, se del caso con un termine breve, la consultazione degli <i>stakeholders</i> e integrare l'AIR.	osservazioni		
3.XI.2016	1773/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti recante <i>"definizione dei requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria e individuazione dei criteri per garantire la presenza di giovani professionisti, in forma singola o associata, nei gruppi concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di progettazione e di idee, ai sensi dell'art. 24, commi 2 e 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"</i> .	formali e sostanziali	La Commissione speciale incaricata di rendere il parere in oggetto è stata istituita con d.P.C.M. n. 140 del 14 ottobre 2016. Dal punto di vista redazionale, la Commissione rileva che l'art. 1 del decreto (<i>"Oggetto e ambito di applicazione"</i>) si limita a ribadire il contenuto della normativa primaria di delega di cui all'art. 24, commi 2 e 5 del codice ed è, quindi, privo di una autonoma portata dispositiva: pertanto, in considerazione di quanto esposto ed al fine di evitare inutili, se non pregiudizievoli, duplicazioni normative, la Commissione stessa invita il dicastero proponente, in sede di stesura definitiva del presente decreto, ad espungere dal testo regolamentare l'art. 1, procedendo conseguentemente a coordinare, sotto il profilo formale, il restante testo dello schema di decreto in esame.	favorevole con osservazioni	2285/2016	26.X.2016
3.XI.2016	1888/2016	linee guida	Linee guida ANAC <i>"indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle"</i>	formali e sostanziali	La Commissione speciale, incaricata di rendere il parere in esame, si sofferma preliminarmente sulla natura giuridica delle linee guida, e (richiamando i propri precedenti pareri sullo schema di codice e sulle linee guida in tema di OEPV, SIA e RUP) afferma che le linee guida oggetto del parere appartengano al novero di quelle a carattere non vincolante, che hanno una funzione promozionale di buone prassi da parte delle stazioni appaltanti.	favorevole con osservazioni	2286/2016	26.X.2016

			<i>circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del codice".</i>					
4.XI.2016	1739/2016	D.P.C.M.	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto <i>"Disciplina del «Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta» istituito ai sensi dell'art. 1, commi 207-212, della legge 28 dicembre 2015, n. 208".</i>	formali e sostanziali	Si segnala che la Sezione premette al parere alcune considerazioni teoriche relative alla materia disciplinata dal decreto in esame. Con riguardo all'apporto consultivo del Consiglio di Stato, la Sezione sottolinea che tale funzione intende contribuire «a rendere il regolamento pienamente coerente con i principi costituzionali e della legge, riflettendo sulle disposizioni non soltanto sotto il profilo della legittimità <i>stricto sensu</i> dell'atto regolamentare rispetto alla legge di autorizzazione, ma anche per ciò che concerne la possibilità di una sua attuazione completa, rapida e coerente con il contesto ordinamentale (e costituzionale) in cui va ad inserirsi». Peraltro, «anche i rilievi in ordine alla corretta <i>"fattibilità"</i> di una normativa non sono, è bene precisare, rilievi extragiuridici, in quanto l'oggettiva disciplina - ovvero la sua incoerenza con il contesto ordinamentale in cui deve necessariamente inserirsi - potrebbero, in via circolare, ripercuotersi negativamente sulla stessa legittimità delle previsioni normative». Con riguardo ai profili procedurali, e tenendo conto del principio dell'autonomia universitaria, la Sezione ravvisa due profili di criticità: l'assenza di una disposizione che preveda in qualche misura il coinvolgimento degli atenei nel procedimento di nomina dei membri delle commissioni di valutazione e l'omessa consultazione del mondo accademico nel corso dell'elaborazione dello schema del d.P.C.M.. In effetti, «per un intervento rilevante come quello in esame, volto a disciplinare uno strumento regolamentare di forte accelerazione per la ricerca, l'osservanza del principio costituzionale dell'autonomia universitaria si realizza anche tramite la preventiva consultazione degli organismi rappresentativi della realtà universitaria (tra questi, ad esempio, la Conferenza dei rettori delle università italiane e il Consiglio universitario nazionale) prima del definitivo varo della procedura di conferimento delle cattedre del "Fondo Natta", senza con ciò disattendere il precetto costituzionale che attribuisce al legislatore la definizione dei limiti relativi alla dimensione interna ed esterna dell'autonomia universitaria».	favorevole con osservazioni	2303/2016	28.X.2016
17.XI.2016	1968/2016	regolamento ministeriale	Schema di regolamento	formali e sostanziali		sospeso	2405/2016	3.XI.2016

			concernente la sperimentazione di un sistema di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare ai sensi dell'articolo 219-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 così come introdotto dall'articolo 39 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.					
29.XI.2016	1987/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto recante la definizione di criteri e metodi finalizzati a determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa dei danni ambientali, a norma dell'art. 311, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2016.	formali e sostanziali	In punto di <i>drafting</i> , la Sezione rileva che l'art. 1 ed il corrispondente titolo dello schema del decreto vanno correttamente integrati. Del resto, occorre osservare come «sia opportuno che tutto lo schema di decreto, pur di natura evidentemente “tecnica”, venga riesaminato nell'ottica di rendere il più possibile comprensibile per tutti, compresi i “non addetti ai lavori”, l'attuazione pratica di queste importanti tecniche di riparazione non meramente per equivalente dei danni ambientali».	favorevole con osservazioni	2491/2016	3.XI.2016
2.XII.2016	2200/2016	regolamento ministeriale	Schema di regolamento del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, recante le modalità di funzionamento del Registro nazionale per gli aiuti di Stato di cui	formali e sostanziali	La Sezione svolge alcune considerazioni generali in ordine all'attività di monitoraggio, segnalandone l'importanza anche nella fase della prima attuazione del regolamento. Sul piano tecnico redazionale, la Sezione invita il Ministero a valutare l'opportunità di raggruppare le disposizioni tra loro omogenee raccogliendole in distinti titoli, onde agevolare la lettura e la comprensione del provvedimento.	favorevole con osservazioni	2527/2016	1.XII.2016

			all'articolo 52 della legge n. 234/2012.					
2.XII.2016	2138/2016	regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante modifiche al decreto del Ministro dell'interno 4 giugno 2002, n. 144, concernente la disciplina del concorso pubblico di accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia. Articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139.	formali e sostanziali		favorevole con osservazioni	2528/2016	1.XII.2016
2.XII.2016	2041/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto recante regolamento di attuazione dell'art. 69, comma 2 del decreto legislativo del 31 dicembre 1992, n. 546 sulla garanzia per l'esecuzione delle sentenze di condanna a favore del contribuente.	formali e sostanziali	La Sezione ricorda che venendo in esame un regolamento ministeriale di attuazione, occorre verificare la fedeltà alla fonte primaria e la coerenza con il sistema. In particolare, si ravvisa che con riguardo agli artt. 2 e 3, che restano nell'ambito della previsione dettata dalla fonte primaria, «a fronte della genericità dell'enunciato, il rispetto del principio di legalità sostanziale è garantito da un'istruttoria adeguata, che ha visto il coinvolgimento delle Amministrazioni e le Associazioni di categoria interessate (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Dipartimento delle finanze, Associazione Bancaria Italiana, Associazione fra le Società Italiane per Azioni e Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici)».	favorevole con osservazioni	2529/2016	17.XI.2016
15.XII.2016	1301/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'interno concernente <i>“Regolamento recante la disciplina dei servizi di vigilanza antincendio svolti dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'art. 18 del decreto legislativo 8 marzo</i>		La Sezione si limita a svolgere alcune considerazioni sul ruolo consultivo del Consiglio di Stato, osservando che «nel contesto collaborativo tra organi statuali», l'apporto del Consiglio di Stato al corretto esercizio dell'azione normativa del Governo «non può limitarsi a interventi sul solo piano della tecnica redazionale, ma deve necessariamente includere valutazioni sostanziali, che attengono anche all'efficacia e alla concreta “fattibilità” dell'opzione regolatoria, prospettando altresì, se del caso, possibili soluzioni alternative, nel rispetto delle finalità individuate dall'Esecutivo». Inoltre, ««nella complessiva valutazione di legalità che il Consiglio di Stato è chiamato ad esprimere, rientra anche il percorso seguito	richiesta di parere ritirata	2625/2016	17.XI.2016

			2006, n. 139".		dall'Amministrazione nel predisporre il provvedimento con particolare attenzione all'analisi e alla verifica dell'impatto sulla regolazione».			
15.XII.2016	2050/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto recante la disciplina attuativa della normativa sui controlli degli strumenti di misura in servizio e sulla vigilanza sugli strumenti di misura conformi alla normativa nazionale e europea.	formali e sostanziali	La Sezione esprime il proprio apprezzamento «per la meritoria opera di "codificazione regolamentare" posta in essere dal Ministero competente, che si è proficuamente adoperato affinché tutta la normativa vigente nella delicata materia della c.d. "metrologia legale", frutto del sedimentarsi di disposizioni emanate in più di un secolo di storia, fosse racchiusa e finalmente coordinata in un unico testo di norme aventi lo stesso grado e valore, al di là dei settori di applicazione, anche se tale risultato ha comportato, in alcuni casi, l'innalzamento al grado regolamentare di disposizioni peculiari, tecniche e di specie poste in essere senza la veste regolamentare od aventi esclusivamente la funzione di indirizzo». Si rileva che è importante che «il testo proposto, superate finalmente le sovrapposizioni e duplicazioni della congerie dei testi adottati negli anni passati, sia caratterizzato, però, anche dalla completezza della disciplina introdotta, congruamente alle declamate finalità di riordino complessivo della materia stessa».	favorevole con osservazioni	2626/2016	17.XI.2016
15.XII.2016	2155/2016	regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante <i>"integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, concernente il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"</i> .	formali e sostanziali	La Sezione, dal punto di vista procedurale, rammenta che, con il concerto, il Ministro partecipa dell'iniziativa politica concorrendo ad assumerne la responsabilità: il concerto, conseguentemente, può essere manifestato da un funzionario soltanto per espresso incarico o per delega del Ministro, e non sotto la forma di semplice nulla osta, con la conseguenza che - al fine di evitare che la suddetta omissione si rifletta sulla regolarità formale del provvedimento normativo in esame - è necessario che l'Amministrazione referente acquisisca tale concerto prima di sottoporre il decreto stesso all'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri. La Sezione, per quanto concerne il profilo redazionale, suggerisce all'Amministrazione, di: a) raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti e, all'interno di detto criterio, ordinando le fonti stesse in ordine cronologico; b) anteporre, nel preambolo, la frase <i>"Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400..."</i> alla frase <i>"Acquisito il parere del Consiglio di Stato..."</i> , trattandosi del riferimento normativo in base al quale è stato richiesto il parere di questo Consiglio di Stato; c) sopprimere il comma 1 dell'art. 2 del decreto, atteso che quanto ivi previsto risulta pleonastico e privo di effettiva valenza dispositiva.	favorevole con osservazioni	2627/2016	1.XII.2016

15.XII.2016	2070/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dello sviluppo economico recante "Regolamento concernente la sorveglianza ed i controlli sulle apparecchiature radio ai sensi dell'articolo 39, comma 2, del decreto legislativo 22 giugno 2016, n. 128".	formali e sostanziali	La Sezione, con riferimento al rapporto con le disposizioni comunitarie, relativamente all'articolo 1 comma 3 (<i>"Ove applicabile, le prescrizioni di cui al presente regolamento si intendono modificate a seguito delle disposizioni attuative degli atti delegati e degli atti di esecuzione emanati dalla Commissione europea come indicato nel decreto"</i>), osserva che esso «reca un meccanismo di adeguamento normativo automatico in virtù del quale allorché saranno attuati nell'ordinamento nazionale, ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; v. gli articoli da 35 a 38 della legge citata) gli atti delegati e di esecuzione della Commissione europea (consentiti alla Commissione dalla citata direttiva 2014/53/UE) essi verranno considerati immediatamente applicabili alle pertinenti previsioni dello schema di regolamento». La disposizione ha il lodevole scopo di applicare senza indugi alla materia in oggetto gli aggiustamenti normativi comunitari. In proposito, la Sezione «segnala l'esigenza di garantire a quegli aggiustamenti adeguata pubblicità, per fini di certezza giuridico-operativa nonché per garantire un efficiente e aggiornato monitoraggio dell'attuazione dell'intervento regolatorio».	favorevole con osservazioni	2628/2016	17.XI.2016
15.XII.2016	2153/2016	regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, concernente il riordino degli istituti professionali a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".	formali	La Sezione, dal punto di vista procedurale, rammenta che con il concerto il Ministro partecipa dell'iniziativa politica, concorrendo ad assumerne la responsabilità: il concerto non può essere manifestato da un funzionario, anche se di elevata qualifica e diretto collaboratore del Ministro. Pertanto è necessario che l'Amministrazione referente acquisisca correttamente il concerto di legge prima di sottoporre il decreto all'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri. Per quanto concerne il profilo redazionale si suggerisce all'Amministrazione: a) raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti citate e, applicato questo criterio, ordinando le fonti stesse in ordine cronologico; b) anteporre, nel preambolo, la frase <i>"Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400..."</i> alla frase <i>"Acquisito il parere del Consiglio di Stato..."</i> , essendo il riferimento normativo quello in base al quale è stato richiesto il parere di questo Consiglio di Stato; c) sopprimere il comma 1 dell'articolo 2 del decreto, atteso che quanto ivi previsto risulta pleonastico e privo di effettiva valenza dispositiva.	favorevole con osservazioni	2629/2016	1.XII.2016
21.XII.2016	1753/2016	regolamento ministeriale	Schema di regolamento disciplinante la			Favorevole in quanto	2693/2016	15.XII.2016

			procedura di natura arbitrale di accesso al Fondo di solidarietà, ai sensi dell'articolo 1, comma 857, lettera d), della legge 28 dicembre 2015, n. 208.			recepisce le osservazioni di cui al parere interlocutorio n. 2012/2016		
1225.XII.2016	1743/2016	regolamento ministeriale	Schema di decreto interministeriale (ambiente - sviluppo economico) recante approvazione dello statuto-tipo dei consorzi per la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49;	formali e sostanziali	Il decreto in oggetto riguarda approvazione dello statuto-tipo dei consorzi per la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. La Sezione precisa che, sebbene tali consorzi abbiano autonomia personale giuridica di diritto privato, essi svolgono funzioni di interesse generale. In questa prospettiva, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico sono chiamati ad approvare lo statuto-tipo di tali consorzi. Il decreto interministeriale di approvazione dello schema di statuto-tipo è qualificato come espressione della "vigilanza regolamentare", attribuita dal legislatore ai citati Ministeri per soddisfare le esigenze di tutela degli interessi pubblici connessi alla gestione dei RAEE. I contenuti di tale vigilanza regolamentare vengono rinvenuti nello stesso art. 10 del d.lgs. n. 49 del 2014. La norma, peraltro, facendo riferimento al concetto di "tipicità" dello statuto, «richiede che nella predisposizione del suddetto schema vengano rispettate le condizioni minime essenziali richieste dalla legge per l'integrazione della funzione economico-sociale tipica dell'atto negoziale in commento». La Sezione rileva quindi che se «il rispetto dell'autonomia di siffatte entità privatistiche di natura consorziale, nonché l'esigenza di garantire adeguata flessibilità operativa, impongono di non fissare nelle previsioni dello schema-tipo – ad esempio – il numero dei consiglieri di amministrazione in rappresentanza delle singole categorie», ciò non vuol dire che non si debba almeno indicare quali siano gli organi che debbano governare l'ente consorziale. E' parso, quindi, opportuno che lo schema sia rivisto e integrato, con precipuo riguardo ai seguenti aspetti: «natura, oggetto e finalità del Consorzio; modalità di esercizio della facoltà di recesso dei consorziati; altre forme di finanziamento delle attività del Consorzio; organi, e dunque organizzazione fondamentale minima del Consorzio, nonché regole basilari di funzionamento; diritti ed obblighi consorziali (dei soggetti consorziati); esercizio finanziario e procedure di approvazione dei bilanci».	favorevole con osservazioni	2710/2016	1.XII.2016
22.XII.2016	2236/2016	D.P.C.M.	Schema di decreto ai	sostanziali	La Sezione ricorda che venendo in esame un regolamento	favorevole con	2712/2016	15.XII.2016

			sensi dell'art. 1, comma 859, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante i criteri e le modalità di nomina degli arbitri, il supporto organizzativo alle procedure arbitrali e le modalità di funzionamento del collegio arbitrale per l'erogazione, da parte del Fondo di solidarietà, di prestazioni in favore degli investitori.		ministeriale di attuazione, occorre verificare la fedeltà alla fonte primaria e la coerenza con il sistema.	osservazioni		
22.XII.2016	2154/2016	regolamento governativo	Modifiche ed integrazioni al d.p.r. 6/04/1984, n. 426 concernente "Istituzione del Tribunale Amministrativo Regionale di Trento e della Sezione Autonoma di Bolzano";	sostanziali		favorevole con osservazioni	2728/2016	1.XII.2016
28.XII.2016	2020/2016	regolamento Anac	Schema di regolamento in materia di attività di vigilanza sui contratti pubblici di cui all'art. 211, comma 2, e 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50	formali e sostanziali	La Commissione speciale incaricata di rendere il parere in oggetto è stata istituita con d.P.C.M. n. 146 del 3 novembre 2016. La Commissione ricorda che il codice, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lett. t), della legge delega (l. n. 11 del 2016), ha rafforzato i poteri dell'ANAC con l'attribuzione di un potere finalizzato all'emissione di raccomandazioni vincolanti nei confronti delle stazioni appaltanti, per l'annullamento in autotutela di atti della procedura di gara illegittimi. In merito al fondamento del potere regolamentare dell'ANAC, la Commissione evidenzia che esso è già stato riconosciuto dal Consiglio di Stato nel parere n. 1920 del 14 settembre 2016, con riferimento allo schema di regolamento ANAC per il rilascio dei pareri di	favorevole con osservazioni	2777/2016	16.XI.2016

					precontenzioso di cui all'art. 211, comma 1, del codice. La Commissione speciale richiama le considerazioni ivi svolte e, in particolare, quella secondo cui «alle Autorità indipendenti in generale, e a quelle di regolazione nello specifico, il potere regolamentare spetta quale corollario delle attribuzioni loro riconosciute dalla legge, potere strettamente connesso all'elemento di indipendenza che le connota e che consente loro di esercitare direttamente i compiti di regolazione e controllo dei settori alla cui salvaguardia sono preposte». Il citato parere n. 1920 del 2016 ha anzi raccomandato, evidenziandone la necessità, che «sia emanata una disciplina di regolamentazione anche della fattispecie di cui al secondo comma dell'art. 211, che delimiti i presupposti di esercizio del potere e individui le procedure su cui intervenire». La Commissione osserva inoltre che «se è vero poi che, ai sensi dell'art. 211, comma 2, del codice, il potere di raccomandazione vincolante può originarsi, genericamente, <i>«nell'esercizio delle proprie funzioni»</i> da parte dell'ANAC – e, dunque, anche nell'esercizio di funzioni diverse da quelle di vigilanza, non escluse quelle di precontenzioso di cui al comma 1– rimane tuttavia il dato fondamentale che il potere di raccomandazione vincolante, anche se occasionato o sollecitato dall'esercizio di altre funzioni, è espressione della vigilanza esercitata dall'ANAC sui contratti pubblici e, correttamente, l'esercizio del relativo potere viene procedimentalizzato nell'ambito della vigilanza, quale sua propria <i>sedes materiae</i>. E, invero, sul piano sistematico-ricostruttivo, la c.d. raccomandazione vincolante è ascrivibile al <i>genus</i> della vigilanza quale <i>species</i> di “vigilanza dinamica”». Si segnala che la Commissione svolge ulteriori e approfondite considerazioni sulle raccomandazioni vincolanti dell'ANAC nel conteso del sistema degli atti amministrativi.			
--	--	--	--	--	--	--	--	--