

PARERI DELLA SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO (dal 26 ottobre 2018 al 31 marzo 2019)

a cura della prof. Chiara Cudia

Data adunanza	Affare n.	Data deposito	Numero progressivo	Schema di	Oggetto	Tipologia prev. rilievi	Rilievi attinenti al sistema delle fonti e al <i>drafting</i>	Esito
11.10.2018	1631/2018	2.11.2018	2482/2018	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507: <i>"Norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato"</i> .	Formali e sostanziali		interlocutorio
25.10.2018	1694/2018	12.11.2018	2607/2018	Regolamento ministeriale	Regolamento ministeriale recante le disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela per le indicazioni geografiche delle bevande spiritose in attuazione dell'articolo 1 comma 5 della Legge 28 luglio 2016 n. 154, recante "Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale.	Formali e sostanziali	<p>La Sezione raccomanda una più accurata ricostruzione del sistema delle fonti e della sua gerarchia nell'ambito dei richiami contenuti nel preambolo del Regolamento con particolare riferimento alla applicabilità del Testo Unico sul vino in relazione ai profili della vigilanza ed a quelli sanzionatori specialmente con riferimento alla distinzione tra sanzioni penali ed amministrative.</p> <p>Si osserva, in particolare, che il Regolamento non disciplina le modalità di coordinamento tra la normativa speciale e quella generale concernente i consorzi, contenuta nel codice civile agli artt. 2602 ss., raccomandandosi un utilizzo accorto del canone della specialità al fine di risolvere gli eventuali conflitti tra norme del regolamento e disciplina del codice. È necessario che venga specificata (anche al fine di definire il perimetro rimesso alla autonomia privata) la relazione tra la normativa in materia di consorzi riconosciuti e quella del codice civile, precisando se siano riconoscibili solo consorzi conformi alle disposizioni di cui agli articoli 2602 e ss. cc. o anche consorzi c.d. atipici.</p> <p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione richiama la necessità di applicare la nuova disciplina sull' AIR contenuta nel Regolamento 169/2017 e nelle Linee Guida approvate con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018.</p> <p>In particolare si osserva che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la consultazione è divenuta parte integrante dell' AIR, rendendo necessario indicare nella relazione in modo puntuale i soggetti</li> </ul>	interlocutorio

							<p>consultati, sintetizzare il contenuto dei contributi ricevuti, esplicitare il loro impatto sulle scelte del legislatore, e sulla definizione e valutazione delle diverse opzioni regolatorie;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- è necessario considerare anche opzioni regolatorie diverse da quella prescelta, includendo sempre l'opzione zero consistente nel non intervenire con un nuovo atto normativo;</li> <li>- è altresì indispensabile misurare l'efficacia dell'intervento regolatorio definendo obiettivi ed indicatori idonei a misurarne il raggiungimento, individuando l'impatto economico e sociale atteso sulla base di indicatori obiettivi che potranno essere verificati ex post al fine di valutare le ragioni dell'eventuale differenze tra impatto atteso e risultati conseguiti;</li> <li>- verificare in modo puntuale gli oneri amministrativi per le imprese scaturenti dal nuovo intervento regolatorio.</li> </ul>	
23.10.2018	1725/2018	13.11.2018	2616/2018	Linee guida ANAC	Linee guida n. 6 recanti "Indicazione dei mezzi di prova adeguati e carenze esecutive di precedente contratto di appalto significative per l'esclusione di cui all'art. 80, co. 5, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016"	Formali e sostanziali		interlocutorio
26.10.2018	1747/2018	21.11.2018	2703/2018	Linee guida ANAC	Linee guida recanti la disciplina delle clausole sociali (Art. 50 d. lgs. 18 aprile 2016 n.50 come modificato dal d. lgs. 19 aprile 2017 n.56)	Formali e sostanziali	<p>La Commissione speciale, appositamente istituita per rendere il parere in oggetto, precisa che le linee guida in esame sono emanate dall'ANAC ai sensi dell'art. 213 del Codice dei contratti, e se nel caso di specie rivestono carattere sostanzialmente interpretativo. Stante il carattere non vincolante delle linee guida in quanto tali, si tratta di una interpretazione a sua volta non vincolante, anche se in fatto, realisticamente, è la prima cui gli operatori fanno riferimento.</p> <p>La Commissione evidenzia che destinatari tipici delle linee guida sono il funzionario della stazione appaltante, ad esempio in veste di RUP, e l'operatore economico del settore, ovvero soggetti che nella normalità dei casi non sono necessariamente dotati di competenze giuridiche di livello specialistico. Nel predisporre il testo delle linee guida stesse, pertanto, invita a ricercare soluzioni interpretative che uniscano alla necessaria conformità a legge la chiarezza e semplicità di applicazione, e ciò anche in base al principio costituzionale di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost.</p> <p>La Commissione richiama altresì quanto già in precedenza osservato dal Consiglio di Stato (Commissione speciale, parere n. 1767 del 2 agosto 2016) quanto all'esposizione "discorsiva" delle linee guida, che deve comunque risultare chiara ed univoca. La natura non vincolante delle linee guida giustifica un minore rigore nell'indirizzo impartito all'amministrazione; tuttavia, le stazioni appaltanti, le quali intendessero discostarsi dall'interpretazione dell'Autorità, devono adottare un atto che contenga una adeguata</p>	Favorevole con osservazioni

							e puntuale motivazione che indichi le ragioni della eventuale diversa scelta amministrativa, fermo restando il rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti e dei principi generali sull'esercizio del potere di affidamento di commesse pubbliche ricavabili dall'ordinamento euro unitario e da quello nazionale.	
22.11.2018	1904/2018	28.11.2018	2780/2018	Decreto 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 cui 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	Formali e sostanziali	Si osserva che lo schema di decreto, in oggetto ha natura regolamentare alla stregua dei principi espressi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, pur in assenza di un'esplicita qualificazione formale da parte della fonte primaria, che ne autorizza l'adozione.	favorevole con osservazioni
20.11.2018	863/2018	28.11.2018	2781/2018	Regolamento ANAC	Modifica del regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso ai sensi dell'art. 211 del d.lgs 18 aprile 2016, n. 50	nessuno	La Commissione speciale, appositamente istituita per rendere il parere in oggetto, ricorda come l'analisi di impatto della regolazione (e della successiva verifica di impatto <i>ex post</i> ) abbia lo scopo di individuare le conseguenze prodotte dalle norme giuridiche da introdurre nell'ordinamento. E ciò, "sia con riferimento alla società aperta su cui incidono (e dunque i suoi <i>c.d. stakeholders</i> ) sia all'ordinamento nel suo complesso, anche con riferimento alla organizzazione interna delle P.A. Anche se, ordinariamente, l'accento è posto sull'incidenza nei confronti della società, del mercato, dei consumatori, dei cittadini in genere, degli operatori del settore etc., ciò non significa che l'AIR e la VIR debbano essere effettuate solo nei confronti di questi ultimi. Anzi, l'AIR e la VIR rivolte ai profili organizzativi e interni rivestono una notevole importanza ai fini del contenimento dei costi e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in aderenza all'art. 97 Cost."	licenziato

							L'AIR deve contenere, quindi, "anche una analisi interna delle norme organizzative, procedurali e operative proprie della amministrazione che provvede ad introdurle, anche al di là di un confronto con gli <i>stakeholders</i> i quali, in riferimento a talune norme organizzative puramente interne, evidentemente potrebbero non esistere".	
22.11.2018	1631/2018	10.12.2018	2838/2018	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507: <i>"Norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato"</i> .	Formali e sostanziali	La Sezione osserva che la funzione del Consiglio di Stato in sede consultiva non è limitata alla verifica della legittimità delle norme proposte, ma si estende ai profili di congruità e "fattibilità" degli interventi, alla efficienza ed efficacia dell'intervento normativo, in sostanza al merito dell'azione amministrativa, e alla coerenza delle disposizioni con le altre norme dell'ordinamento.	favorevole con osservazioni
6.12.2018	1929/2018	12.12.2018	2842/2018	Regolamento ministeriale	Schema di decreto con il quale sono definite le disposizioni per l'acquisto, la detenzione, il trasporto, il porto degli strumenti marcatori da impiegare nell'attività amatoriale ed in quella agonistica, ai sensi dell'art. 2, comma 3, ultimo periodo, della legge 18 aprile 1975, n. 110;	Formali		interlocutorio
5.12.2018	1940/2018	12.12.2018	2854/2018	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante <i>"Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155"</i> .	Formali e sostanziali	La Commissione speciale (appositamente istituita per rendere il parere in oggetto) rileva che, sotto il profilo della tempestività dell'esercizio della delega, "il termine di trasmissione dello schema di decreto legislativo alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, di sessanta giorni antecedenti la scadenza della delega, previsto dall'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge di delegazione, ha natura ordinatoria e non perentoria, come si evince dal terzo periodo del medesimo comma, che prevede la proroga di diritto di sessanta giorni del termine per l'esercizio della delega qualora - a seguito dell'inoltro dello schema di decreto alle Camere - il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari (pari a giorni trenta) scada nei trenta giorni antecedenti la scadenza del termine di scadenza della delega ovvero successivamente".	licenziato

8.11.2018	1850/2018	14.12.2018	2880/2018	Regolamento ministeriale	schema di d.m. concernente il registro dei pegni mobiliari non possessori ai sensi art. 1 comma 6 dl 59/2016;	Formali e sostanziali		interlocutorio
3.12.2018	1911/2018	24.12.2018	2942/2018	Linee guida ANAC	Linee guida n. 4 - Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici - Opere di urbanizzazione a scomputo.	nessuno		favorevole
20.12.2018	2040/2018	28.12.2018	2955/2018	Regolamento governativo	Schema di regolamento recante "Modifica dell'articolo 331 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, concernente i certificati medici attestanti l'idoneità psicofisica dei conducenti di veicoli a motore".	Formali e sostanziali		favorevole con osservazioni
20.12.2018	2048/2018	28.12.2018	2956/2018	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso ai sensi dell'art. 184-ter d.lgs. 3.4.2006, n. 152	Formali	La Sezione osserva che il testo del regolamento già predisposto dal Ministero e sottoposto al parere di questo Consiglio conteneva alcune limitazioni all'utilizzazione della gomma vulcanizzata granulata adottate in espressa attuazione di pareri tecnici circostanziati e motivati che sollevavano osservazioni sui pericoli per la salute umana e l'ambiente. Dalla relazione illustrativa e dall'AIR sembra emergere che le modifiche apportate al nuovo testo in esame siano state determinate esclusivamente dalle osservazioni giuridiche, e non tecniche, della Commissione Europea e non da una rinnovata valutazione degli interessi pubblici tutelati sostenuta da ulteriori pareri tecnici e da una approfondita motivazione a giustificazione del mutamento di indirizzo. La Sezione ritiene che il Ministero, tenuto conto di quanto prescritto dal principio di precauzione, debba chiarire le	interlocutorio

							<p>motivazioni per le quali - in luogo di confermare il testo su cui il Consiglio aveva già espresso il proprio parere favorevole con osservazioni, avviando nel contempo la procedura di modifica delle restrizioni prevista dal regolamento comunitario e indicata dalla stessa Commissione - ha ritenuto di proporre l'attuale testo che nell'allegato 2 non contiene, diversamente dal precedente, l'elenco dei divieti di utilizzo della gomma vulcanizzata granulare, ma rinvia alle norme di settore. Si evidenzia altresì l'opportunità che siano acquisiti su tale nuova formulazione i pareri degli organismi scientifici che si erano già pronunciati sul precedente schema.</p>	
20.12.2018	2107/2018	28.12.2018	2957/2018	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo a norma degli artt. 1 e 4 bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86".	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione osserva come la richiesta di parere sia stata trasmessa ai sensi dell'art. 4-bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, che stabilisce una disciplina specifica per le procedure per il riordino dell'organizzazione dei Ministeri, applicabile a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge e fino al 30 giugno 2019. Tale disciplina contempla la facoltà del Presidente del Consiglio dei ministri di trasmettere al Consiglio di Stato gli atti recanti i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, aventi forma di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze.</p> <p>Con riferimento alla materia trattata dal decreto in oggetto, la Sezione osserva che la tecnica amministrativa di allocazione delle funzioni e delle risorse utilizzata, debba essere valutata alla luce della normativa primaria che autorizza il provvedimento amministrativo.</p> <p>In particolare, la Sezione ritiene che le competenze conferite al Dipartimento del turismo debbano essere valutate alla luce dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del decreto-legge n. 86/2018, che prevede che <i>"al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono trasferite le funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo"</i>.</p> <p>Il Legislatore ha con chiarezza inteso riferirsi alle competenze proprie e specifiche in materia di turismo così come descritte e definite più volte dalla giurisprudenza costituzionale, tenuto conto della competenza legislativa residuale delle regioni nella stessa materia.</p> <p>La materia del turismo è stata più volte considerata dalla Corte come "materia complessa e caratterizzata da un intreccio di interessi, e quindi di funzioni". È stato affermato che, "nonostante la riforma del titolo V della Costituzione, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla legislazione e alla attività amministrativa statale appare tuttora preponderante nella materia turismo globalmente considerata (Corte cost., sent. n. 214 del 2006; sent. n. 76 del 2009)". Rilevano in particolare i "i rilevanti condizionamenti alla potestà legislativa regionale derivanti dall'intervento del legislatore statale in altre</p>	licenziato

						<p>materie affidate espressamente alla sua competenza, come ad es. la materia della tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio etc.”</p> <p>Vista l'importanza del settore turistico per l'economia nazionale, la Corte ha rilevato nelle sentenze citate che è “doverosa un'attività promozionale unitaria che contrasti la frammentazione dell'offerta turistica italiana e che per ciò solo si giustifica una chiamata in sussidiarietà orizzontale dello Stato nei confronti della competenza residuale delle regioni”.</p> <p>In questa prospettiva, il presupposto indefettibile su cui si fonda la materia “turismo” è “il passaggio da una visione tradizionale come fenomeno socioeconomico legato, fondamentalmente, allo svago, al benessere psico-fisico ed all'arricchimento culturale dell'individuo, ad una visione aperta alle potenzialità a fini sociali.”</p> <p>Essa, quindi, “diviene uno degli snodi centrali sia dell'economia nazionale sia dello stato sociale latamente inteso, avendo infatti a riferimento, sul primo versante, una dimensione “passiva” (relativa all'offerta di beni e servizi “turistici”) che crea comunque ricchezza economica, e sul secondo versante una dimensione “attiva” (relativa all'attività del turista), che si riconnettono entrambe a finalità, interessi diffusi e diritti condivisi dall'intera collettività, e dunque a molteplici interessi pubblici e privati”.</p> <p>Da questa complessità e rilevanza “trasversale” degli interessi pubblici e privati “turistici” la Corte fa derivare “la perduranza di competenze centralizzate cui si è accennato, che giustificano pienamente l'organizzazione ministeriale del turismo, la quale, però, deve essere connotata da caratteristiche anche organizzative conseguenti”.</p> <p>Da ciò, la Sezione evince che “il turismo non può essere riguardato come funzione ancillare di altre funzioni statali, siano esse quelle riguardanti i beni culturali siano quelle riguardanti l'agricoltura, l'alimentazione e le foreste, ma semmai come legante di un coordinamento complesso tra tutte le forme di presentazione e di produzione del territorio italiano nella loro potenzialità di fruizione turistica”.</p> <p>La materia del turismo è quindi di speciale complessità, il che, se ha giustificato, sino a tempi recenti, il suo incardinamento nella Presidenza del Consiglio poi superato dal Legislatore, non cessa di costituire l'ago della bussola anche dopo il trasferimento nella competenza, amministrativa, di un singolo ministero.</p> <p>La Sezione è quindi dell'avviso che il Legislatore abbia deciso “il trasferimento di tali funzioni al ministero delle politiche agricole necessariamente nella sua totalità ed in maniera escludente, non suscettibile cioè di contaminazioni spurie, quale funzione non solo autonoma ma soprattutto trasversale, coinvolgente anche i settori produttivi e sociali estranei alle competenze del ministero <i>ad quem</i>, il quale funge, sostanzialmente, da semplice contenitore”.</p> <p>Viceversa, nel DPCM all'esame, al neo Dipartimento sono attribuite anche e diverse funzioni di amministrazione attiva che,</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

							<p>in quanto tali, non rientrano nella materia "turismo" trasferita dal d.l. n. 86 del 2018, e che dunque sembrano ridondanti e fuorvianti. Inoltre, l'impianto ministeriale proposto sembra essere caratterizzato da "una funzione servente del turismo a favore dello sviluppo delle attività agricole, alimentari e forestali, piuttosto che dalla istituzione di un luogo amministrativo di gestione del turismo italiano (per la competenza statale), come sicuramente era l'intenzione del Legislatore."</p> <p>Ne consegue che il giudizio sulle modalità amministrative utilizzate per raggiungere lo scopo che il Legislatore primario sembra essersi prefisso - che è di competenza del Consiglio di Stato in sede di parere in relazione alla verifica anche di merito della efficienza ed efficacia dell'organizzazione amministrativa ex art. 97 Cost., - non può non essere perplesso.</p> <p>Dal testo emerge "non tanto un'opera di coordinamento tra funzioni di amministrazione attiva nel settore agricoltura (nei limiti della competenza Statale) con la funzione turistica (anche essa nei limiti della competenza statale) intesa in senso generale, quanto piuttosto una mera sommatoria di competenze spostate tra direzioni generali quasi con la tecnica del "copia incolla" ma non esattamente corroborate da una visione strategica d'insieme che vada oltre la visione settoriale propria del ministero".</p> <p>Inoltre, "la commistione in un unico dipartimento di funzioni proprie della materia turismo e funzioni proprie di politica agricola, alimentare e forestale, sembra andare esattamente nella direzione opposta a quella indicata dalla giurisprudenza costituzionale, quasi vincolando il turismo all'offerta correlata alla sola attività agricola, alimentare e forestale".</p> <p>Sembra, quindi, che l'art. 5 attribuisca al nuovo Dipartimento di numerose competenze che non trovano riscontro nella citata base normativa di rango primario così come sopra interpretata teleologicamente, sul cui trasferimento è quindi opportuna una ulteriore riflessione della Presidenza del Consiglio.</p> <p>La Sezione ritiene che le funzioni non riconducibili alla materia del turismo dovrebbero essere riallocate presso le competenti strutture del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, modificando, per l'effetto, gli artt. 2 e 3 del provvedimento in esame.</p>	
20.12.2018	2087/2018	28.12.2018	2962/2018	Regolamento ministeriale	Richiesta parere sullo schema di regolamento recante norme per la ripartizione dell'incentivo per funzioni tecniche, di cui all'articolo 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, al	Formali	<p>La Sezione rileva che lo schema in oggetto non presenta i requisiti e i contenuti minimi necessari per essere trattata alla stregua di una richiesta di parere del Consiglio di Stato sull'atto regolamentare di cui trattasi: essa manca della necessaria autorizzazione dell'Autorità politica (Ministro o Sottosegretario di Stato munito di idonea delega) alla presentazione della richiesta di parere; allega non già lo schema di regolamento adottato dall'Autorità politica competente, ma un mero allegato all'accordo sindacale; è carente di relazione illustrativa, di A.I.R. e di V.I.R.</p> <p>Lo schema esame, peraltro, non presenta i requisiti e i contenuti minimi necessari nemmeno a che possa essere trattato alla stregua di un quesito formulato al Consiglio di Stato in sede</p>	interlocutorio



					personale dell'amministrazione civile dell'Interno;		consultiva: sul piano formale, manca – anche sotto questo profilo – l'autorizzazione dell'Autorità politica alla proposizione del quesito; sul piano sostanziale, non risulta formulato uno specifico e univoco quesito, di talché non è dato di comprendere se il Ministero abbia inteso sottoporre all'esame una sorta di atto preparatorio – ipotesi inammissibile, stante l'inconfigurabilità di un "parere preventivo" sull'atto preparatorio del regolamento – o abbia inteso chiedere il parere (come quesito) sulla legittimità dell' <i>iter</i> procedurale intrapreso, richiedente, in concreto, una puntuale enunciazione chiara e distinta dei quesiti giuridici sottoposti al parere del Consiglio.	
20.12.2018	626/2018	14.1.2019	208/2019	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP) ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.	Formali		favorevole
17.1.2019	2107/2018	18.1.2019	234/2019	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo a norma degli artt. 1 e 4 bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86".	Formali e sostanziali	Nel richiamare quanto osservato nel precedente parere 2957/2018, la Sezione formula l'auspicio – sotto il profilo di una valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'organizzazione amministrativa ex art. 97 Cost., sulla base della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa», ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (Corte cost., sent. n.140 del 2015) e del carattere trasversale della materia del turismo – in merito all'opportunità che "ogni dicastero, che in virtù delle proprie attribuzioni possa fornire un supporto per il raggiungimento dell'interesse nazionale in materia di turismo, si doti di uffici in grado di realizzare, per quanto di competenza, le politiche della Direzione Generale delle politiche del turismo". In sostanza, la trasversalità della funzione "turismo" può ben essere soddisfatta da una struttura statale "stellare" che veda la "Direzione Generale delle politiche del turismo quale perno di una struttura organizzativa a rete con funzioni di raccordo delle attività che, nei vari dicasteri o Enti pubblici, concorrono a rendere il turismo una funzione essenziale per l'economia nazionale". Impregiudicato "il riparto di competenze tra Stato e Regioni costituzionalmente stabilito, in un tale raccordo si troverebbe la sintesi di quello sforzo unitario necessario, per quanto di competenza dello Stato, per realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica ed evitarne la frammentazione, fornendo un'immagine unitaria del turismo in Italia e valorizzandolo come fondamentale risorsa economica".	favorevole con osservazioni

17.1.2019	2158/2018	26.1.2019	295/2019	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante attuazione dell'articolo 7, commi 4 e 5, della legge 25 ottobre 2017, n. 163, per l'adeguamento della normativa regolamentare nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/426 del parlamento europeo e del consiglio, del 9 marzo 2016, sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la direttiva 2009/142/CE;	Formali e sostanziali	<p>La Sezione osserva che la materia oggetto dello schema sottoposto al suo esame è disciplinata dal regolamento (UE) 2016/426 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, che introduce – per sua natura - norme direttamente applicabili nell'ordinamento dei singoli Stati. Lo schema di regolamento sottoposto all'esame della Sezione, dunque, concerne esclusivamente «<i>limitate misure che necessitavano di regolamentazione</i>», quelle, in sostanza, relative a «<i>un ristrettissimo numero di opzioni alternative formali da esercitarsi da parte dei singoli membri dell'Unione europea relativamente alla disciplina di tali prodotti</i>».</p> <p>Con riferimento al ruolo consultivo del Consiglio di Stato, la Sezione rileva che se è vero che né la legge “generale” n. 234 del 2012 (recante <i>Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea</i>), né la legge “speciale” di delegazione europea n. 163 del 2017 prescrivono la preventiva acquisizione del parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo di recepimento del diritto europeo, mentre, invece, tale parere è prescritto in generale dalla legge n. 400 del 1988 riguardo agli schemi di regolamenti governativi, è altrettanto vero che evidenti ragioni di opportunità avrebbero suggerito di fornire a al Consiglio di Stato un'adeguata informazione sui contenuti dell'atto di esercizio della parallela delega legislativa, non già, evidentemente, perché anche quello schema di decreto dovesse essere (impropriamente) sottoposto al parere della Sezione, bensì al fine di consentire alla Sezione di avere una visione completa e organica del quadro normativo che si va a costruire nell'adeguamento dell'ordinamento interno al regolamento europeo 2016/426 e, più in generale, nella disciplina della specifica materia di che trattasi.</p> <p>Con riferimento al sistema delle fonti, la Sezione rileva che non è chiaro il rapporto tra la fonte di recepimento di rango primario (prevista dai primi commi dell'art. 7 della legge di delega n. 163 del 2017 e destinata a incidere sulla vigente legge n. 1083 del 1971) e la fonte di recepimento di rango regolamentare, oggetto del parere; non è chiaro, in sostanza, quale distribuzione il Ministero proponente intenda operare, tra i due livelli di atto-fonte, delle diverse norme occorrenti per un corretto recepimento del regolamento europeo.</p> <p>La Sezione, tralasciando ogni “considerazione sulla originalità della scelta del legislatore del 2009 di demandare a un decreto non avente natura regolamentare la disciplina – di natura squisitamente regolamentare – concernente le prescrizioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'unico organismo nazionale italiano autorizzato a svolgere attività (sicuramente di natura pubblicistica) di accreditamento”, segnala l'esigenza che, con l'occasione dell'esercizio delle deleghe ex art. 7 della legge di delegazione europea del 2017 in esame, il Governo</p>	Favorevole con osservazioni
-----------	-----------	-----------	----------	-------------------------	--	-----------------------	---	-----------------------------

							<p>valuti "l'opportunità di riordinare la materia e di conferire ad essa un minimo di ordine razionale, avuto particolare riguardo a istituti e procedure, direttamente incidenti sui diritti di partecipazione e di tutela dei soggetti privati, che appaiono naturalmente vocati a ricevere una disciplina (unitaria e univoca) di rango (almeno regolamentare) e di contenuto adeguati".</p> <p>In questo sforzo di sintesi e di coordinamento, la Sezione riterrebbe preferibile "che, al fine di conferire maggiore chiarezza e semplicità al quadro normativo, sia operato un rinvio dinamico esplicito alle singole disposizioni e norme (o almeno ai singoli articoli) del regolamento europeo che disciplinano direttamente, con efficacia anche verticale immediata, il settore".</p> <p>Il rischio, altrimenti, "è quello di immettere nell'ordinamento e di fornire agli operatori un sistema normativo disorganico, le cui parti restano scollegate tra di loro e distribuite caoticamente tra diversi atti-fonte, per di più di rango molto diverso, con l'effetto sconsigliabile della estrema difficoltà, per l'operatore, di ritrovare una quadro unitario chiaro e preciso della disciplina applicabile, che si fa fatica a ricostruire dalla lettura dei separati testi normativi, che restano come tessere di un mosaico non collegate tra loro".</p>	
17.1.2019	1386/2018	29.1.2019	323/2019	Regolamento ministeriale	Regolamento recante la disciplina delle modalità di utilizzo del contributo a valere sul fondo per l'assistenza dei bambini affetti da malattia oncologica, ai sensi dell'articolo 1, comma 338, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione ritiene non legittima la previsione dell'articolo 18, concernente l'entrata in vigore, dove è disposta, in deroga all'art. 10 delle "preleggi", l'entrata in vigore del decreto il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Una siffatta deroga deve giudicarsi inammissibile in mancanza di idonea autorizzazione nella norma primaria (con la considerazione ulteriore che l'inciso "<i>salvo che sia altrimenti disposto</i>", contenuta nell'art. 10 delle preleggi, è interpretato di regola nel senso che tale diversa disposizione spetta a una fonte di pari forza innovativa dell'ordinamento giuridico, e che – al limite – la fonte regolamentare può posticipare l'adozione di atti esecutivi, ma non può disporre del termine di entrata in vigore).</p>	favorevole con osservazioni
17.1.2019	654/2018	4.2.2019	338/2019	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante " <i>Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 4, comma 3, lettera b), del decreto</i>	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione ritiene che il termine per l'emanazione del decreto in oggetto, più volte prorogato, risulta scaduto al 31 dicembre 2014, tuttavia, trattandosi di un termine ordinatorio, la scadenza dello stesso non è ostativa all'adozione del regolamento.</p> <p>Ricorda inoltre la necessità di introdurre una disposizione che preveda il monitoraggio della corretta implementazione della nuova disciplina, considerando anche gli effetti sull'equilibrio di bilancio delle amministrazioni interessate, nonché la presentazione di periodiche relazioni che diano conto dell'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi di</p>	favorevole con osservazioni

					<i>legislativo 31 maggio 2011, n. 91".</i>		armonizzazione contabile e di una maggiore trasparenza e leggibilità della spesa pubblica.	
20.12.2018 e 31.1.2019	1694/2018	7.2.2019	369/2019	Regolamento ministeriale	Regolamento ministeriale recante le disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela per le indicazioni geografiche delle bevande spiritose in attuazione dell'articolo 1, comma 5, Legge 28 luglio 2016 n. 154, concernente "Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale.	Formali e sostanziali	Riprendendo alcune considerazioni già svolte nel precedente parere 2607/2018 (vedi sopra), la Sezione sottolinea la necessità di discernere la natura dispositiva o imperativa della disciplina introdotta dal Regolamento. In particolare si osserva che "il richiamo esplicito alla disciplina consortile del codice civile che, per consolidata interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, è ritenuta di carattere prevalentemente dispositivo, consente di affermare un principio generale per cui, anche nel caso dei consorzi di tutela per bevande spiritose, salvo che le disposizioni della lex specialis indichino espressamente la natura imperativa, la norma dovrà intendersi di natura dispositiva con le puntualizzazioni che seguono in materia di riconoscimento. Le norme previste dal Regolamento ai fini del riconoscimento devono intendersi come norme imperative; il mancato rispetto di tali norme non consente il riconoscimento ed il conseguimento degli effetti che ne derivano, in particolare quello di svolgere attività e controlli anche verso terzi". Conclusivamente le norme sul riconoscimento sono imperative, mentre "quelle sulla costituzione devono intendersi, in coerenza con la disciplina del codice, dispositive a meno che la lex specialis espressamente non ne qualifichi la natura imperativa".	favorevole con condizione
31.1.2019	18/2019	7.2.2019	370/2019	Quesito del MIUR	Richiesta di parere in merito alla natura giuridica delle Università non statali.	nessuno		interlocutorio
31.1.2019	67/2019	7.2.2019	371/2019	Regolamento Presidenza de Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di determinazione della struttura e della composizione dell'ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.	nessuno		favorevole
7.2.2019	1929/2018	13.2.2019	429/2019	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'interno con il quale sono	Formali e sostanziali	In ordine alla natura giuridica dello schema di decreto in esame, la Sezione rileva che "la sua qualificazione quale atto normativo si desume dai contenuti del provvedimento, a prescindere dal fatto	favorevole con osservazioni

					definite le disposizioni per l'acquisto, la detenzione, il trasporto, il porto degli strumenti marcatori da impiegare nell'attività amatoriale ed in quella agonistica, predisposto ai sensi dell'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, della legge 18 aprile 1975, n. 110.		che la sopra richiamata disciplina di rango primario non faccia riferimento alla natura normativa dell'atto". Infatti, la mancata qualificazione dell'atto come regolamento da parte della fonte normativa che lo prevede non vale ad evitare che per la relativa adozione debbano, comunque, essere osservate la forma e la procedura prescritte dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, nell'ipotesi in cui l'atto abbia effettivamente le caratteristiche del 'regolamento': generalità, astrattezza e innovatività. Nel caso di specie, al provvedimento in esame va attribuita natura normativa in quanto: - reca disposizioni generali e astratte, dirette a destinatari indeterminabili a priori; - è idoneo alla ripetizione nell'applicazione (generalità) e capace di regolare una serie indefinita di casi (astrattezza); - conseguentemente, è dotato della forza giuridica idonea ad innovare l'ordinamento. Il decreto in esame possiede tali caratteristiche in quanto risulta destinato ad integrare, innovandola, la disciplina degli strumenti ad aria compressa o gas compresso a canna liscia e a funzionamento non automatico, destinati al lancio di capsule sferiche marcatrici, con riguardo all'acquisto, alla detenzione, al trasporto, al porto e all'utilizzo degli strumenti da impiegare per l'attività amatoriale e per quella agonistica. Quindi, tale decreto va adottato in forma di regolamento, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 17, commi 3 e 4, della legge n. 400 del 1988.	
17.1.2018	2160/2018	14.2.2019	445/2019	Linee guida ANAC	Schema di Linee guida recanti: "Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato".	Formali e sostanziali	L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha trasmesso lo schema di Linee guida recanti: " <i>Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato</i> " per acquisire il parere del Consiglio di Stato, considerata la generalità e la rilevanza delle questioni trattate nonché l'impatto <i>erga omnes</i> di tale atto.  La Sezione annovera tali linee guida tra quelle non vincolanti, tanto che, per esempio, non è necessario che esse contemplino alcuna disposizione relativa alla loro entrata in vigore.	favorevole con osservazioni
7.2.2019	124/2019	25.2.2019	506/2019	Regolamento ANAC	Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale.	Formali e sostanziali	Si rileva che il regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale dell'ANAC segue in maniera abbastanza puntuale l'impostazione dell'omologo Regolamento vigente in AGCM, anche nella prospettiva della istituzione di un eventuale comparto delle Autorità Indipendenti.	favorevole con osservazioni
31.1.2019	109/2019	5.3.2019	667/2019	Linee guida ANAC	Schema di Linee guida aventi ad oggetto "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti	Formali e sostanziali	La Sezione rilava come lo schema di Linee guida in esame si ponga l'obiettivo di agevolare le stazioni appaltanti nell'attività di individuazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti di interesse nelle procedure di gara favorendo la standardizzazione dei comportamenti e la diffusione delle buone pratiche; favorire la regolarità delle procedure di gara; garantire imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa;	favorevole con osservazioni

					pubblici", in attuazione dell'articolo 213, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.		<p>garantire i soggetti coinvolti nelle procedure dal rischio dell'assunzione di responsabilità; prevedere misure che evitino l'introduzione di oneri eccessivi per le s.a. e i soggetti chiamati a operare nelle procedure di affidamento di contratti pubblici.</p> <p>All'uopo, l'Autorità si propone lo scopo di fornire "indicazioni non vincolanti per favorire la diffusione delle migliori pratiche e la standardizzazione, nell'ottica di interpretare e applicare correttamente le disposizioni di legge di riferimento".</p> <p>Poiché tali Linee guida hanno un impatto limitato ai funzionari pubblici, non incidono direttamente su cittadini e imprese e comportano obblighi conformativi ridotti in ragione della previsione di meccanismi di semplificazione e standardizzazione delle dichiarazioni sostitutive mediante utilizzazione di modelli prestampati, l'Autorità ritiene che sussistano i presupposti per l'esclusione dell'analisi di impatto della regolazione, previsti dal «Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 6 luglio 2018.</p> <p>La Sezione non condivide tuttavia tale scelta, perché l'articolo 8 del citato Regolamento, oggetto della delibera ANAC 13 giugno 2018, stabilisce che vanno sottoposti all'AIR gli atti regolatori riguardanti questioni particolarmente rilevanti per il mercato o producono effetti su un numero elevato di destinatari, sicché, per il futuro, è necessario assoggettare all'AIR atti del genere.</p>	
21.2.2019	175/2019	15.3.2019	830/2019	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti concernente le modalità di iscrizione all'albo nazionale istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dei soggetti che possono ricoprire i ruoli, rispettivamente, di direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, le modalità di nomina degli stessi, nonché la definizione dei criteri, degli specifici requisiti di	Formali e sostanziali	Si segnala che il decreto ministeriale, il cui schema è oggetto del presente parere, è previsto espressamente dall'art. 196, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in ossequio ad uno specifico criterio di delega contemplato dall'art. 1, comma 1, lett. mm) della legge 28 gennaio 2016, n. 11 e viene adottato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.	interlocutorio

					<p>moralità, di competenza e di professionalità richiesti, ai sensi dell'articolo 196, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.</p>			
7.3.2019	814/2018	20.3.2019	873/2019	Regolamento ministeriale	<p>Schema di regolamento recante: Disciplina dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso, ai sensi dell'art. 228, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.</p>	Formali e sostanziali		favorevole con osservazioni e condizioni