

PARERI DELLA SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO - dall'8 marzo 2021 al 30 giugno 2021 (data deposito)

a cura della Dott.ssa Virginia Campigli

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
09.02.2021	753/2020	10.03.2021	345/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante norme per la ripartizione degli incentivi per le funzioni tecniche di cui all'articolo 113, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016.	Formali e sostanziali	<p>La Sezione evidenzia che il rinvio alla fonte regolamentare contenuto nella disposizione di rango primario consente di affrontare con il medesimo regolamento le questioni prospettate, specie ove si tratti di questioni prevalentemente di merito, rimesse alle valutazioni dell'amministrazione. In tali ipotesi, la Sezione raccomanda che la fonte regolamentare adotti soluzioni che favoriscano il buon andamento e la trasparenza dell'attività amministrativa.</p> <p>Ancora sul piano delle fonti, è chiarito che il regolamento ministeriale non può disporre, neppure marginalmente, circa le modalità operative di altre amministrazioni, occorrendo acquisire quantomeno il parere di quest'ultime.</p> <p>Sul piano delle regole di diritto transitorio, la Sezione chiarisce l'impossibilità per un regolamento di disporre dell'efficacia temporale di disposizioni di rango primario. Difatti, una tale disciplina contrasterebbe con il principio di irretroattività dei regolamenti (art. 10 delle Preleggi) e con il generale principio <i>tempus regit actum</i>, per cui la normativa sopravvenuta si dovrebbe applicare agli atti appartenenti a una autonoma fase procedimentale – quale può considerarsi anche l'espletamento di funzioni tecniche – solo quando tale fase non sia ancora conclusa al momento della sua entrata in vigore.</p> <p>Sotto il profilo redazionale, infine, la Sezione richiama la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 10888, "Guida alla redazione dei testi normativi" (G.U. 3 maggio 2001, pt. 1.3), per evidenziare i diversi significati della congiunzione disgiuntiva "o". Ove tale congiunzione implichi previsioni alternative tra loro, l'una escludente l'altra, occorre utilizzare la doppia disgiuntiva ("o... o..."); ove invece inerisca a previsioni non alternative tra loro, che possono ricorrere insieme o disgiuntamente, è sufficiente utilizzare la congiunzione "o" una sola volta.</p>	Favorevole con condizioni e osservazioni

09.02.2021	112/2021	10.03.2021	346/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento ministeriale recante l'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti convenzionali tra il Ministero della salute ed il personale sanitario non medico (infermieri, tecnici sanitari di radiologia, tecnici di laboratorio, fisioterapisti) operante negli ambulatori direttamente gestiti dal Ministero della salute per l'assistenza sanitaria e medico legale al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile, con validità 1° gennaio 2016 - 31 dicembre 2018.	Due rilievi formali; un rilievo sostanziale	Sul piano sostanziale, la Sezione non appare del tutto persuasa delle modalità di approvazione di una convenzione mediante regolamento. In ogni caso, l'analisi dello schema di decreto ministeriale sottoposto a parere consente alla Sezione di formulare un giudizio positivo sul testo regolamentare, in quanto conforme alle disposizioni legislative di disciplina della materia e sostenuto dalla necessaria autorizzazione di spesa.	Favorevole con osservazioni
09.02.2021	108/2021	12.03.2021	385/2021	Regolamento ministeriale	Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di rottame di vetro derivante da contenitori in vetro di soluzioni per infusione.	Sostanziali	Sul piano del rapporto tra fonti, la Sezione chiarisce che lo schema di regolamento ministeriale esaminato interviene su una specifica materia su cui ha già normato la Commissione europea, individuando le modalità di "produzione della scaglia di vetro pronta al forno derivante dal rifiuto di rottame di vetro derivante da contenitori in vetro di soluzioni per infusione che provengano dalla raccolta differenziata di ospedali e case di cura e altri presidi sanitari". Più in particolare, la Sezione censura «evidenti profili di contrasto» dello schema di regolamento ministeriale in esame con la normativa comunitaria, che peraltro non risulta mai menzionata (né nel preambolo dello schema di regolamento, né nell'Analisi tecnico-normativa). Di conseguenza, la Sezione ritiene di sospendere il proprio giudizio, considerando preliminare acquisire dal Ministero chiarimenti al riguardo.	Sospeso (interlocutorio)
23.02.2021 e 09.03.2021	252/2021	19.03.2021	458/2021	Regolamento interministeriale	Schema di decreto del ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro dello sviluppo economico, recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità	Formali e sostanziali	La Sezione rileva che l'intervento normativo in argomento si inserisce, dettando disposizioni attuative, nella materia di derivazione eurounitaria della prevenzione dei fenomeni di riciclaggio dei proventi di attività criminosa e di finanziamento del terrorismo nel sistema finanziario. Stante la valenza eurounitaria della materia normata, è dunque ritenuto opportuno, in uno spirito di collaborazione, coinvolgere l'amministrazione in una «riflessione comune», con il duplice obiettivo di pervenire a una più chiara comprensione delle ragioni poste alla base delle scelte compiute e di sottoporre alla stessa una riflessione sui profili che, anche in ragione della rilevanza eurounitaria, non appaiono adeguatamente risolti.	Sospeso (interlocutorio)

					<p>effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust.</p>		<p>Anzitutto, è evidenziato che allegati particolarmente strutturati non risultano idonei a costituire parte integrante del decreto, sulla base della considerazione che ogni modifica richiederebbe peraltro un nuovo decreto concertato.</p> <p>Sul piano del <i>drafting</i> normativo, inoltre, è sancito il principio secondo cui deve essere eliminata ogni ambiguità nei testi normativi, onde evitare incertezze interpretative.</p> <p>Sul piano dei contenuti normativi della fonte regolamentare, la Sezione osserva in generale che ove le disposizioni dello schema si limitino al mero rinvio a norme già esistenti nell'ordinamento, tali disposizioni non appaiono avere natura di disposizioni di attuazione.</p>	
23.03.2021	303/2021	25.03.2021	471/2021	Regolamento ministeriale	<p>Regolamento emanato ai sensi dell'articolo 25, comma 3-bis, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 e s.m.i., recante attuazione della direttiva 2006/43/CE in materia di revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati.</p>	Formali e sostanziali	<p>Sul piano del sistema delle fonti, la Sezione nega che sussista copertura normativa per le disposizioni regolamentari che individuano i comportamenti costituenti illecito e stabiliscono le sanzioni, qualora la norma primaria demandi al Ministero il compito di disciplinare con regolamento unicamente le fasi e le modalità di svolgimento della procedura sanzionatoria.</p> <p>In punto di <i>drafting</i> normativo, nei casi in cui la riproduzione della norma primaria appaia indispensabile per la comprensibilità del testo regolamentare, la Sezione suggerisce di limitarsi alla riproduzione letterale della disposizione di rango legislativo (senza alcuna variazione), con l'unica aggiunta del richiamo dell'atto fonte.</p> <p>La Sezione si sofferma infine diffusamente sui rapporti tra procedimento sanzionatorio amministrativo e procedimento penale, richiamando la legge generale sulle sanzioni amministrative, la legge n. 689 del 1981, il cui art. 9 (rubricato "Principio di specialità") stabilisce che "<i>Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale</i>". Della medesima legge è poi richiamato l'art. 24, concernente la "connessione obiettiva con un reato".</p> <p>In proposito, è in primo luogo riscontrata la difficoltà di stabilire quando ricorra una siffatta "connessione obiettiva" con un reato (in tema, Cass. civ., Sez. II, 25 luglio 2017, n. 18276, osserva che "<i>La connessione oggettiva di cui all'art. 24 della l. n. 689 del 1981, richiesta per radicare la competenza del giudice penale nell'accertamento della responsabilità per l'illecito amministrativo, non consiste nella mera identità, totale o parziale, della condotta integrante le fattispecie amministrativa e penale, occorrendo, invece, che l'esistenza del reato dipenda dall'accertamento della violazione amministrativa, la quale assume, così, carattere pregiudiziale, rappresentandone l'antecedente logico necessario</i>"). In ogni caso, la Sezione evidenzia come il principio della c.d. "pregiudiziale penale" sia stato attenuato negli ultimi anni. Nel procedimento disciplinare nel pubblico impiego, ad esempio, la pregiudiziale penale è stata superata già nel 2009 (con il d.lgs. n. 150/2009, di introduzione dell'art. 55-ter nel d.lgs. n. 165/2001).</p>	Favorevole con osservazioni

							In secondo luogo, viene segnalato il connesso aspetto problematico concernente il sistema del doppio binario sanzionatorio, penale e amministrativo, applicabile in relazione alla stessa fattispecie, e del divieto del <i>bis in idem</i> , su cui è ripetutamente intervenuta la giurisprudenza CEDU. La Sezione richiama, al riguardo, C. giust. UE, Grande Sezione, 20 marzo 2018, n. 537, circa l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.	
23.03.2021	272/2021	25.03.2021	472/2021	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro della giustizia concernente «Regolamento recante modifiche al Decreto del Ministro della giustizia 15 ottobre 2015, n. 227 concernente la determinazione e liquidazione dei compensi per le operazioni delegate dal giudice dell'esecuzione ai sensi degli artt. 169-bis e 179-bis delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile».	Formali e sostanziali	La Sezione ribadisce anzitutto che non è consentito al Consiglio di Stato in sede di adozione dei pareri sugli atti normativi superare il confine del merito amministrativo. Nel caso di specie, è collocata su tale confine la scelta del Ministero, in attuazione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 7440 del 2019, di fissare sia per i beni immobili sia per i beni mobili registrati il nuovo limite massimo per la riduzione del compenso al 25 per cento (al posto dell'« <i>irragionevole</i> » 60 per cento). È comunque ritenuta condivisibile la scelta di allineare il limite massimo consentito di aumento per il compenso relativo ai beni mobili registrati a quello relativo ai beni immobili.  Sul piano del <i>drafting</i> normativo, la Sezione ricorda che i testi normativi modificati dalle novelle sono posti a disposizione della generalità dei cittadini attraverso la banca dei testi pubblica e gratuita «Normattiva» accessibile su Internet. In ogni caso, per agevolare ulteriormente la conoscibilità del testo del regolamento, è suggerito all'amministrazione di procedere sollecitamente alla sua ripubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, in applicazione dell'art. 6, c. 2, l. 11 dicembre 1984, n. 839 (« <i>Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana</i> »).	Favorevole con osservazioni
09.02.2021	106/2021	26.03.2021	476/2021	Regolamento interministeriale	Schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della salute, recante attuazione della disciplina della riproduzione animale ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 11 maggio 2018, n. 52.	Formali e sostanziali	Sul piano dell' <i>iter</i> da seguire per l'adozione di un atto normativo, è rimarcato che i concerti dei Ministri previsti dalla legge devono essere resi dal Ministro o d'ordine del Ministro.  Quanto all'analisi dello schema di regolamento sottoposto a parere, è apprezzato il rispetto delle prescrizioni della norma attributiva di potere (d.lgs. 11 maggio 2018, n. 52, che recepisce il Regolamento UE 2016/429 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016). Inoltre, la Sezione osserva favorevolmente che l'impostazione del testo regolamentare risponde a criteri di consequenzialità e chiarezza, specificando che a tal fine giovano le preliminari definizioni tecniche, il ricorso a elencazioni schematiche e inequivoche, le dettagliate descrizioni degli obblighi posti a carico dei soggetti coinvolti.  La Sezione, tuttavia, evidenzia taluni profili di criticità, con riguardo alla legittimità della previsione dell'art. 27, contenente una tavola di concordanza con il d.m. 19 luglio 2000, n. 403, a fini sanzionatori. In proposito, è in primo luogo rilevata l'impossibilità per la fonte regolamentare di disciplinare la materia sanzionatoria ove manchi una disposizione di rango primario che a ciò autorizzi il regolamento;	Favorevole con condizioni e osservazioni

						<p>condizione che non appare sussistente nel caso di specie, in quanto la norma primaria si limita a prevedere l'adozione di "misure attuative", senza mai menzionare la materia sanzionatoria.</p> <p>È poi censurato il fatto che la disciplina di cui all'art. 27 non si ponga in termini strettamente attuativi del d.lgs. n. 52 del 2018, presentando anzi profili di possibile contrasto con esso.</p> <p>Infine, la Sezione osserva che la tavola di cui all'art. 27 dello schema di regolamento in esame individua una corrispondenza fra materie regolate ma non necessariamente fra il contenuto del relativo obbligo sostanziale; in altri termini, non si è in presenza di una tavola di corrispondenza fra disposizioni rimaste sostanzialmente immutate e riprodotte in un qualche nuovo testo normativo avente carattere meramente compilativo.</p> <p>Tanto premesso, la Sezione rileva che la mancanza di una completa e aggiornata disciplina della materia sanzionatoria – situazione che si determinerebbe a seguito dell'abrogazione delle disposizioni di cui al d.m. 19 luglio 2000, n. 403 ove non fosse contestualmente introdotta una nuova disciplina – comporterebbe la violazione della disciplina eurounitaria di settore che impone agli Stati membri di stabilire le "norme relative alla sanzioni applicabili in caso di violazione" delle disposizioni dei relativi Regolamenti eurounitari (si veda, a titolo di esempio, l'art. 268 Reg. UE 2016/429).</p> <p>In questo contesto, appare dunque necessario che l'intervento ora previsto <i>ex art. 27</i> dello schema di regolamento <i>de quo</i>, per le ragioni suddette nonché al fine di assicurare il rispetto del principio di legalità, trovi adeguata copertura in una specifica previsione introdotta con norma di rango legislativo che entri in vigore prima della (o contemporaneamente alla) entrata in vigore del decreto.</p> <p>L'esigenza di tale intervento si segnala anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 58 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, in applicazione del quale la Sezione ritiene di trasmettere copia del parere anche al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, affinché il Governo, nel suo insieme e nella sua collegialità, valuti la possibilità di promuovere un'apposita iniziativa legislativa volta a risolvere la problematica segnalata.</p> <p>Dal punto di vista redazionale, la Sezione rileva che la tavola delle corrispondenze tra precedenti e nuove disposizioni sanzionatorie (normalmente inclusa nell'analisi tecnico-normativa) non soddisfa il carattere normativo proprio di un testo regolamentare, e dovrebbe, quindi, trovare più adeguata collocazione in un apposito allegato, cui il regolamento dovrebbe fare rinvio.</p> <p>Circa il <i>drafting</i> normativo, infine, è raccomandata una puntuale cura dei profili redazionali del testo, nei termini di cui alla Circolare della Presidenza del Consiglio n. 1/1.1.26/10888/9.92 del 2 maggio 2001 "<i>Guida alla redazione dei testi normativi</i>", con particolare riferimento alla struttura degli articoli e ai rinvii a disposizioni interne o esterne allo schema di regolamento in esame.</p> <p>All'articolo dedicato alle definizioni, la Sezione suggerisce di preporre una formula dispositiva del tipo: "1. Ai fini del presente regolamento sono adottate le seguenti definizioni: [...]";, cui far seguire l'elenco delle</p>
--	--	--	--	--	--	--

							definizioni, ordinato per lettere, ciascuna delle quali chiusa da un punto e virgola.	
09.03.2021	278/2021	29.03.2021	504/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto del pastello di piombo ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.	Formali e sostanziali	È segnalato che il regolamento <i>de quo</i> deve essere trasmesso alla Commissione europea – la quale può sollevare osservazioni in merito e proporre modifiche – ai sensi dell'art. 5 della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015, relativa alla procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. La Sezione invita, inoltre, l'amministrazione a integrare l'AIR e fornire la VIR, nonché a comunicare quali proposte sono state recepite e quali, invece, ritenute non meritevoli di positivo apprezzamento nell'ambito delle riunioni tecniche del gruppo di lavoro costituito dalla Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento, ISPRA e gli operatori e le associazioni del settore, con il coinvolgimento delle Regioni chiamate a formulare osservazioni circa lo schema di decreto.	Sospeso (interlocutorio)
09.03.2021	279/2021	29.03.2021	508/2021	Regolamento interministeriale	Schema di decreto concernente il "Regolamento recante la rimodulazione dell'Allegato 4 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro della salute, 24 maggio 2018, n. 92, recante la correlazione tra le figure di Operatore e Tecnico del nuovo Repertorio nazionale delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi professionali di cui all'Accordo Stato/Regioni del 1° agosto 2019, Rep. Atti n. 155/CSR, e gli indirizzi di istruzione professionale, nonché l'integrazione dei codici ATECO degli indirizzi di studi contenuti nell'Allegato 2 del suddetto decreto".	Formali e sostanziali	Innanzitutto, la Sezione evidenzia che la materia dell'istruzione professionale trova un fondamento costituzionale nell'art. 117 Cost., che, al secondo comma, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e le "norme generali sull'istruzione", mentre al terzo comma rimette alla legislazione concorrente la materia "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale". Inoltre, è positivamente riscontrata la compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dettati dall'art. 118 Cost., mentre il rispetto delle competenze regionali è garantito dall'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni, come previsto dalla legge.  La Sezione si sofferma poi su un possibile aspetto critico: la frammentazione dei percorsi di studio potrebbe generare una riduzione dei livelli di competenza culturale generale senza assicurare, se non con i mezzi appropriati, il risultato di una maggiore sintonia con le esigenze del mercato del lavoro. A tal proposito, è censurata l'assenza di AIR e di VIR, che potrebbero consentire una valutazione d'impatto prognostica.  Per ciò che attiene alla tecnica redazionale, nelle premesse la Sezione raccomanda di seguire il criterio cronologico nella citazione delle fonti di pari rango e di omettere la specificazione "e successive modificazioni". Inoltre, devono essere collocate nel preambolo le disposizioni dell'articolato che enunciano finalità e motivazioni, mentre devono essere omesse le disposizioni che riproducono pedissequamente quelle già contenute nel regolamento vigente e non modificate.	Favorevole con osservazioni

23.03.2021	257/2020	29.03.2021	533/2021	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.) recante “Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a norma dell’articolo 33, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e dell’articolo 22, comma 1, della legge 7 aprile 2017, n. 47”.	Sostanziali	<p>A fronte del proprio precedente parere interlocutorio n. 822/2020, poi confermato con parere n. 1535 del 2020 – in cui la Sezione aveva contestato la mancata indicazione di una norma primaria di trasferimento del Comitato per i minori stranieri e delle relative competenze (originariamente collocati dalla norma istitutiva presso la Presidenza del Consiglio) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di conseguenza ponendo in dubbio la legittimazione del Ministero a dettare la nuova disciplina di tali competenze – la Sezione riconosce invece che le competenze del cessato Comitato sono state trasferite al Ministero, dunque legittimato, in attuazione della l. n. 47 del 2017, a predisporre una nuova disciplina di tale materia.</p> <p>Tanto premesso, la Sezione valuta se la fonte proposta con lo schema esaminato (il d.P.C.M.) sia idonea allo scopo perseguito. Al riguardo, è ritenuto condivisibile, in linea di principio, l’intendimento di riunire in un’unica fonte secondaria le norme relative all’attuazione della complessa disciplina primaria stratificatasi nel tempo. Tuttavia – come già segnalato nel parere interlocutorio n. 822/2020 e confermato nel parere n. 1535 del 2020 – «l’articolo 22 della legge n. 47 del 2017 non può essere utilizzato per adeguare il testo del d.P.C.M. n. 535 del 1999 a norme di rango primario sopravvenute contenute in provvedimenti legislativi diversi dalla predetta legge». Difatti, l’autorizzazione regolamentare <i>ex art. 22</i> consente esclusivamente le modifiche “necessarie” ad adeguare il testo regolamentare in questione alle novità introdotte dalla l. n. 47/2017. Pregiudizialmente, inoltre, la norma attributiva del potere di disciplinare con d.P.C.M. le competenze del Comitato sembrerebbe incompatibile con l’evoluzione normativa successiva (e specificamente con l’avvenuto trasferimento delle competenze al Ministero) e quindi tacitamente abrogata.</p> <p>Venuta meno la facoltà di disciplinare la materia con d.P.C.M., in mancanza di una specifica disposizione attributiva al Ministero della facoltà di adottare un regolamento ministeriale ai sensi dell’art. 17, c. 3, l. n. 400/1988, non può che concludersi per la riespansione, nella materia <i>de qua</i>, della regola generale <i>ex art. 17, c. 1</i>, della medesima legge, che autorizza il Governo a emanare regolamenti per l’attuazione delle leggi. In conclusione, la Sezione ritiene che il Ministero possa farsi proponente dell’emanazione di un regolamento governativo ai sensi dell’art. 17, c. 1, avente come oggetto l’attuazione della normativa primaria in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati, nelle materie attribuite dalla legge alla propria competenza.</p> <p>La Sezione ricorda poi, in termini generali, la necessità che sia rispettato il perimetro dell’autorizzazione regolamentare, sia dal punto di vista oggettivo, sia da quello teleologico.</p> <p>Infine, la Sezione rimarca che, se nella normativa primaria cui il Ministero intende dare attuazione sono ricomprese disposizioni del Testo Unico sull’Immigrazione, si impone altresì l’applicazione dell’art. 1, cc. 6 e 7, di tale Testo Unico, ai sensi dei quali il regolamento di attuazione è emanato</p>	Negativo
------------	----------	------------	----------	---	---	-------------	--	----------

							ai sensi dell'art. 17, c. 1, l. n. 400/1988, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e sul relativo schema deve essere chiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Qualora dunque il regolamento intervenga su materie di competenza del Ministero, la cui disciplina di rango primario si rinviene, anche parzialmente, nel Testo Unico, esso dovrà promanare da una proposta congiunta della Presidenza e del Ministero stesso e andrà chiesto il parere parlamentare. Considerati tutti i profili sopra richiamati, la Sezione ritiene conclusivamente che lo schema sottoposto al suo esame, nei termini in cui è configurato, non possa avere ulteriore corso.	
10.03.2021	1416/2020	30.03.2021	545/2021	Quesito	Quesito posto dal Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli affari interni e territoriali, relativo all'accesso agli atti prodromici all'adozione del provvedimento di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata (articolo 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).	Risposta a quesito (considerazioni di carattere sostanziale)	<p>Preliminarmente, la Sezione ripercorre la disciplina sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso o similare, evidenziando che il sistema di controllo sugli organi degli enti locali previsto dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) presenta una triplice articolazione operativa. Il regime di dissoluzione <i>ex art. 143 TUEL</i>, infatti, nell'ottica di un composito modello di reazione alla paralisi amministrativa locale, è integrato dalle disposizioni sullo scioglimento degli organi elettivi comunali e provinciali per gravi violazioni di legge o per oggettivi impedimenti funzionali (art. 141) e dalla disciplina di rimozione dei singoli amministratori locali (art. 142).</p> <p>Il procedimento di scioglimento contemplato <i>ex art. 143 TUEL</i> rientra dunque tra gli strumenti preordinati alla prevenzione e alla repressione in via amministrativa dei fenomeni criminali di stampo mafioso. I poteri di accertamento circa l'emersione di forme di collegamento con la criminalità organizzata sono conferiti all'autorità prefettizia competente per territorio, la quale, ove intenda promuovere l'accesso presso l'ente locale interessato dalla procedura di scioglimento, si avvale del supporto ispettivo di un'apposita commissione d'indagine. La sequenza procedimentale prevede poi la trasmissione al Ministero dell'interno di una relazione redatta dal Prefetto, mentre lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.</p> <p>La Sezione ritiene altresì opportuno un inquadramento del contrasto interpretativo interno alla giurisprudenza amministrativa circa l'ostensibilità degli atti prodromici allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità organizzata. Al riguardo, è precisato che il parere non intende esprimersi sulla validità o bontà delle diverse tesi sostenute dalla giurisprudenza amministrativa. È infatti ricordato che, <i>"nell'esercizio dell'attività consultiva, il Consiglio di Stato, quale organo di consulenza imparziale e terzo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato, non è destinato [...] a supportare le scelte decisionali delle Amministrazioni, quante volte esse ritengano, a loro discrezione, di avvalersi della consulenza del Consiglio stesso, dal momento che la funzione consultiva svolta nell'interesse non dell'ordinamento generale, ma dell'Amministrazione assistita, compete all'Avvocatura dello Stato"</i> (Cons. St., Sez. II, parere 9 marzo 2011, n. 1589; Cons. St., Comm. spec., parere 20 settembre 2017, n. 2065).</p>	<p>QUESITO: È richiesto alla Sezione un chiarimento circa la portata dei principi da applicare in relazione al regime di conoscibilità degli atti coperti dai vincoli di segretezza, in caso di istanze di accesso riguardanti la documentazione istruttoria "classificata" formata nella fase procedimentale. In particolare, è richiesto alla Sezione di individuare delle direttive univoche in merito all'onere motivazionale delle determinazioni da assumere in ordine alle istanze di accesso <i>de quibus</i>.</p> <p>RISPOSTA DELLA SEZIONE: Preliminarmente, la Sezione chiarisce che deve essere rispettata una distinta disciplina in relazione agli atti coperti da segreto di Stato (art. 39, l. n.</p>

						<p>Sinteticamente, all'orientamento giurisprudenziale favorevole all'ostensione dei documenti concernenti l'attività istruttoria del procedimento delineato dall'articolo 143 TUEL, si ascrive la pronuncia del TAR Sicilia (Palermo), 19 ottobre 2018, n. 2122, che ha ritenuto che dal mero riferimento dei provvedimenti di diniego al divieto di divulgazione degli atti classificati come "riservati" non possano desumersi gli elementi di fatto e di diritto idonei a giustificare la preminente rilevanza riconosciuta dall'amministrazione alle esigenze di riservatezza. La qualifica di "riservatezza" attribuita agli atti istruttori della procedura di scioglimento per infiltrazioni criminali, infatti, non soddisferebbe l'onere motivazionale aggravato di cui all'art. 3, c. 1, d.m. 10 maggio 1994, n. 415. La decisione è stata confermata da C.G.A.R.S., 24 gennaio 2019, n. 56, secondo cui l'esposizione delle ragioni di fatto e di diritto delle decisioni amministrative, consentendo l'individuazione degli elementi logico-giuridici sul fondamento dei quali il privato può costruire la propria strategia difensiva, costituisce un presidio di effettività della tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive. A giudizio del C.G.A.R.S., dunque, l'intangibilità del diritto di difesa non può incontrare deroghe nelle esigenze di riservatezza invocate dalle autorità pubbliche, sicché, <i>"ove la P.A. intenda "segretare" o tenere comunque riservati determinati atti, non può al tempo stesso pretendere di utilizzarli come supporto "indirettamente" motivazionale alla condotta amministrativa"</i>.</p> <p>Quanto alla tesi contraria all'ostensione degli atti prodromici alla dissoluzione dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni criminali, la Sezione richiama le osservazioni formulate da TAR Sicilia (Catania), Sez. IV, 10 ottobre 2013, n. 2418, che, pur escludendo la divulgabilità delle informazioni e dei dati strettamente inerenti ai temi dell'ordine e della sicurezza pubblica, ha però precisato che la preminente rilevanza riconosciuta dall'ordinamento alla cura e alla difesa in giudizio degli interessi giuridici esige l'adesione a un'interpretazione restrittiva dell'art. 3, c. 1, d.m. 10 maggio 1994, n. 415. È poi menzionata la decisione del TAR Piemonte, Sez. I, 20 giugno 2018, n. 753, concernente l'ostensibilità dei <i>"documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato"</i> (art. 42, c. 8, l. 3 agosto 2007, n. 124). Mutuando i consolidati principi giurisprudenziali sull'accesso agli atti coperti dai vincoli di classifica, il TAR piemontese ha affermato che <i>"[l]e classifiche di segretezza impongono una serie di prescrizioni di protezione in ordine alla conservazione, alla riproduzione ed alla circolazione degli atti ma non sono, tuttavia, idonee a vanificare l'esercizio costituzionalmente tutelato del diritto di difesa per cui non precludono la conoscenza della notizia da parte dell'Autorità giudiziaria, a meno che il documento "classificato" non sia coperto anche dal più pregnante vincolo di segretezza derivante dall'apposizione del segreto di Stato"</i>.</p> <p>La questione dell'ostensibilità della documentazione amministrativa "classificata" prodotta o detenuta dal Ministero dell'interno per ragioni inerenti alle proprie funzioni istituzionali è stata esaminata anche dalla stessa Sezione consultiva per gli atti normativi con parere 1 luglio 2014, n. 2226.</p> <p>In quella sede, il Consiglio di Stato ha posto in correlazione la disciplina di cui agli artt. 24, l. 7 agosto 1990, n. 241, e 42, c. 8, l. 3 agosto 2007, n.</p>	<p>124/2007); agli "atti classificati", magari con la classifica di atti "riservati" (art. 42, l. n. 124/2007); agli atti esclusi dall'accesso in ragione di specifica previsione regolamentare (art. 24, cc. 2 e 6, l. n. 241/1990) o di legge (art. 24, c. 1, lett. a, l. n. 241/1990).</p> <p>Dopodiché, la Sezione segnala che l'apposizione della classifica di segretezza spetta all'autorità che forma il documento o l'atto, acquisisce per prima la notizia, è responsabile della cosa, ovvero infine acquisisce dall'estero gli atti, i documenti, le notizie o le cose in questione.</p> <p>Inoltre, la Sezione evidenzia che la "classificazione" di segretezza non deve coinvolgere necessariamente l'intero documento.</p> <p>In termini generali, la Sezione chiarisce infine che, se sono utilizzati atti che risultano esclusi dall'accesso in base alle previsioni regolamentari richiamate dall'art. 24, l. n. 241/1990, occorre distinguere tra accesso partecipativo (da</p>
--	--	--	--	--	--	---	---

						<p>124. La Sezione ha, in particolare, chiarito che l'art. 24, l. 241/1990, per un verso, esclude l'ostensione degli atti vincolati dalle classifiche di segretezza (comma 1, lettera a); per altro verso, prevede che il diritto di accesso debba in ogni caso essere garantito, ove risulti necessario per la cura e la difesa degli interessi giuridici del richiedente (comma 7).</p> <p>Con il citato parere è stato rilevato che il bilanciamento fra le esigenze di tutela del diritto di difesa e l'interesse generale alla segretezza delle informazioni classificate costituisce il fondamento normativo della disciplina di cui all'art. 42, c. 8, l. n. 124/2007, che, nel consentire l'esibizione giudiziale degli atti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, esige l'individuazione di cautele conservative idonee a garantire la riservatezza di tale categoria documentale.</p> <p>Dalla sintesi interpretativa di tali disposizioni il Consiglio di Stato ha desunto il principio secondo cui <i>"l'Amministrazione, ferma restando l'autonomia decisionale correlata all'esercizio della potestà discrezionale, non può negare in via assoluta l'ostensione della documentazione classificata, prodotta o comunque detenuta per ragioni inerenti le proprie funzioni istituzionali, né tantomeno non ottemperare all'ordine del giudice di rendere disponibile tale documentazione, laddove l'accesso si renda necessario per difendere interessi giuridici di chi ne abbia legittimamente titolo"</i>.</p> <p>La Sezione ha dunque chiarito che la disciplina prevista dall'art. 42, c. 8, l. n. 124/2007, anziché sovrapporsi in chiave escludente al contenuto precettivo dell'art. 24, c. 7, l. n. 241/1990, presuppone e integra la clausola di chiusura ivi contemplata, conferendo alla sola autorità giudiziaria la potestà di ordinare l'esibizione processuale dei documenti classificati la cui conoscenza sia necessaria per la tutela delle istanze difensive del richiedente.</p> <p>La Sezione muove poi all'enucleazione delle preclusioni generali all'ostensione previste ex art. 24, l. n. 241/1990, che possono essere variamente classificate.</p> <p>Una prima categoria di limiti all'ostensione documentale comprende i vincoli previsti dalle norme sul segreto di Stato, di cui alla l. 3 agosto 2007, n. 124.</p> <p>Una seconda categoria di preclusioni all'esercizio del diritto di accesso è individuata dal medesimo art. 24, c. 1, lettera a), in ogni altra ipotesi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente prevista dalla legge.</p> <p>L'art. 24 affida poi al potere regolamentare del Governo l'individuazione di ulteriori tipologie documentali non ostensibili. Tale potestà normativa secondaria deve però essere esercitata entro i limiti previsti dal comma 6 del medesimo art. 24, che enumera gli interessi pubblici e privati idonei a giustificare un rigetto delle istanze conoscitive formulate dal privato.</p> <p>Alle esclusioni di matrice governativa si aggiungono le cause ostative selezionabili dalle singole amministrazioni, le quali, ex art. 24, c. 2, <i>"individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1"</i>.</p> <p>Nell'esercizio di tale potestà le pubbliche amministrazioni possono vietare l'accesso ai documenti la cui divulgazione possa cagionare un pregiudizio concreto agli interessi previsti dall'art. 24, l. n. 241/1990.</p>	<p>ritenersi precluso) e accesso difensivo (ammisibile).</p> <p>È precisato che, ove l'istanza di accesso espliciti le ragioni fattuali e normative idonee a rivelare la necessità della conoscenza del documento per la cura o la difesa di una situazione giuridicamente rilevante, prevale l'interesse ostensivo del richiedente.</p> <p>È escluso l'accesso civico, attese le differenti finalità e condizioni di operatività di tale istituto.</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

						<p>Infine, completano il novero dei limiti al diritto di accesso le esigenze di segretezza derivanti dallo svolgimento di procedimenti tributari e selettivi ovvero dall'esercizio dell'attività amministrativa diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art. 24, c. 1, lett. b, c, d).</p> <p>Tanto premesso, è evidenziato che le esclusioni del diritto di accesso derivanti dall'apposizione del segreto di Stato o delle classifiche di segretezza e i limiti imposti dalle esigenze di mantenimento dell'ordine pubblico manifestano una differente capacità di resistenza alla portata derogatoria della clausola di chiusura prevista dall'articolo 24, c. 7, l. n. 241/1990 (secondo cui <i>“Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”</i>).</p> <p>In particolare, la portata del predetto art. 24, c. 7, l. n. 241/1990 risulta diversa a seconda delle differenti ipotesi. Ove l'istanza riguardi documenti coperti dal segreto di Stato, ai sensi dell'art. 39, l. n. 124/2007, si applicherà quanto stabilito da tale legge; conseguentemente, nel giudizio potrà essere opposto il segreto di Stato (con le modalità e i limiti previsti agli artt. 40 e 41, l. 124/2007).</p> <p>Se invece gli atti sono vincolati dalle c.d. classifiche di segretezza, il diritto di accesso “difensivo” può essere esercitato esclusivamente nelle forme prescritte dall'art. 42, c. 8, l. n. 124/2007, che, circoscrivendo l'ambito di conoscibilità delle informazioni classificate, presuppone e integra la disciplina del meccanismo ostensivo previsto ex art. 24, c. 7, l. n. 241/1990. L'interesse difensivo alla conoscenza degli atti classificati deve essere fatto valere dinanzi all'autorità giudiziaria, la quale è tenuta a valutare se, nel caso concreto, le esigenze di tutela del diritto di difesa possano giustificare l'esibizione processuale del documento vincolato.</p> <p>La Sezione, per completezza, ricorda che, in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, c. 7, l. n. 241/1990, si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare (Cons. St., Ad. Pl., 18 marzo 2021, n. 4).</p> <p>Venendo alla trattazione dei quesiti posti, la Sezione osserva preliminarmente che il d.m. 10 maggio 1994, n. 415 contiene riferimenti normativi ormai superati, suggerendone pertanto un aggiornamento.</p> <p>Con riguardo alle fattispecie interessate dai quesiti, la Sezione osserva che la disposizione regolamentare ex art. 3, c. 1, lett. m) dovrebbe essere adeguata al mutato contesto legislativo generale, nonché alla disciplina di cui al vigente art. 143, c. 9, TUEL, che, a seguito delle modifiche introdotte dalla l. 15 luglio 2009, n. 94, dispone che la proposta ministeriale e la relazione prefettizia devono essere pubblicate nella Gazzetta ufficiale congiuntamente al decreto di scioglimento, fatta salva la facoltà del Consiglio dei Ministri di precluderne parzialmente la divulgazione per ragioni di stretta necessità.</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>Muovendo più nello specifico alla risposta ai quesiti, la Sezione osserva che per legge la proposta del Ministro dell'interno e la relazione del Prefetto devono essere pubblicate, unitamente al d.P.R. che decreta lo scioglimento, salvo che il Consiglio dei Ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario (art. 143, c. 9, TUEL).</p> <p>Il Ministero, inoltre, nell'individuare gli eventuali limiti all'accesso, dovrà distinguere tra le diverse categorie di atti e le differenti ipotesi di esclusione dall'accesso.</p> <p>Deve essere applicata, più esattamente, una distinta disciplina in relazione, rispettivamente, agli atti coperti da segreto di Stato (art. 39, l. n. 124/2007); agli "atti classificati", magari con la classifica "riservato" (art. 42, l. n. 124/2007); agli atti esclusi dall'accesso in ragione di una specifica previsione regolamentare (art. 24, cc. 2 e 6, l. n. 241/1990) o di legge (art. 24, comma 1, lett. a, l. n. 241/1990).</p> <p>In proposito, la Sezione svolge due ulteriori precisazioni. In primo luogo, essa rileva che la classifica di segretezza è apposta dall'autorità che forma il documento o l'atto, ovvero acquisisce per prima la notizia, è responsabile della cosa, o infine acquisisce dall'estero documenti, atti, notizie o cose (art. 42, c. 2, l. 3 agosto 2007, n. 124). È l'amministrazione, dunque, che ha un amplissimo potere discrezionale nel compiere la valutazione, assumendone la responsabilità. In secondo luogo, la Sezione osserva che la "classificazione" dei documenti non necessariamente deve coinvolgere l'intero documento.</p> <p>Resta fermo che l'autorità che ha proceduto a "classificare" il documento può, sempre, con valutazione ampiamente discrezionale, decidere di "declassificarlo".</p> <p>Se sono impiegati, invece, atti esclusi dall'accesso in base alle previsioni regolamentari richiamate dal menzionato art. 24, l. 241/1990, occorrerà distinguere tra accesso partecipativo – escluso – e accesso difensivo, da ritenere, invece, ammissibile.</p> <p>Invero, le preclusioni individuate dalle fonti regolamentari, per quanto idonee a impedire l'esercizio del diritto di accesso partecipativo, esauriscono la loro portata escludente nell'ipotesi in cui la pretesa conoscitiva presenti un'intrinseca connotazione difensiva. Ove l'istanza di accesso espliciti le ragioni fattuali e normative idonee a rivelare la necessità della conoscenza del documento per la cura o la difesa di una situazione giuridicamente rilevante, l'interesse ostensivo del richiedente prevale, in forza della citata clausola di chiusura prevista dall'art. 24, c. 7, l. n. 241/1990, sulle preclusioni frapposte dalla fonte regolamentare alla divulgazione degli atti.</p> <p>È escluso l'accesso civico (di cui all'art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013) per gli atti istruttori in questione, attese le differenti finalità e le diverse condizioni di operatività di tale istituto.</p> <p>In conclusione, la Sezione precisa che, se il quadro delineato è quello che emerge dall'interpretazione delle norme vigenti, spetta tuttavia alla discrezionalità del Governo valutare se, per il futuro, siano opportune delle modifiche normative in questo delicato settore.</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

13.04.2021 e 27.04.2021	377/2021	28.04.2021	787/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento ministeriale recante "Adeguamento della tariffa di revisione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 2 agosto 2007, n. 161".	Sostanziali	<p>La Sezione svolge talune osservazioni relative alla qualità della legislazione, da applicare nel caso di specie.</p> <p>È rilevato, in particolare, che l'esistenza di una disciplina codicistica, che affida alla decretazione ministeriale la fissazione della tariffa di revisione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, potrebbe portare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- da un lato, a dubitare della chiarezza e della ragionevolezza dell'introduzione di una norma asistemica, che richiama il Codice della strada, ma in realtà si colloca fuori dalla sua disciplina (e dalla sua <i>ratio</i>);</li> <li>- dall'altro, a ritenere superfluo (se non inopportuno) l'inserimento in una fonte primaria (qual è la legge di bilancio) dell'adeguamento della tariffa, già affidato dal Codice della strada, in via permanente e a regime, alla fonte regolamentare.</li> </ul> <p>In termini generali, la Sezione osserva che il principio fondamentale della qualità normativa annovera l'organicità e la sistematicità come valori da preservare, specie quando esista, in una determinata materia, un codice che ne raccolga la disciplina (come nel caso oggetto di parere). Pertanto, la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato (sin da Ad. Gen., n. 4 del 2004, sul Codice della proprietà industriale; parere poi confermato e integrato in varie pronunce successive) raccomanda di ricondurre sempre, negli interventi che si succedono nel tempo, la disciplina di un certo settore a quella dettata dal suo codice, anche considerando l'assenza, nell'ordinamento italiano, della figura della <i>loi organique</i> francese e quindi la maggiore capacità di dispersione di norme asistematiche rispetto alla disciplina codicistica.</p> <p>Nel caso specifico, osserva la Sezione, il Codice della strada ha una sua solida <i>ratio</i> nel demandare alla fonte del decreto ministeriale la fissazione delle tariffe. Tale <i>ratio</i> risiede, principalmente, nella maggiore flessibilità dello strumento regolamentare, nella più rapida capacità di adattamento nel tempo in considerazione delle innovazioni tecniche, nella più facile conoscibilità, nonché, infine, nella più diretta possibilità di <i>enforcement</i>. A parere della Sezione, l'alterazione con legge di questo meccanismo, specie se con effetti permanenti, non sembra invece avere una <i>ratio</i> altrettanto chiara e dovrebbe pertanto essere frutto di un'attenta valutazione.</p> <p>Alla stregua di tali considerazioni, la Sezione ritiene necessario trasmettere il proprio parere anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento degli affari giuridici e legislativi, ai sensi dell'art. 58 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, a norma del quale, "quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta", il Consiglio di Stato ne fa rapporto al Governo.</p>	Sospeso (interlocutorio)
27.04.2021	444/2021	30.04.2021	800/2021	Regolamento ministeriale	Fondo per il finanziamento delle attività svolte dagli istituti di patronato e di assistenza sociale in materia di reddito di cittadinanza e di pensione di cittadinanza,	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista del rapporto tra le fonti, la Sezione osserva l'ultroneità del richiamo all'applicazione della fonte primaria, quando l'ambito di applicazione di quest'ultima non sia derogabile né disciplinabile con fonte secondaria.</p> <p>Sul piano della qualità della normazione, è censurato il generico richiamo operato con la formula "per quanto non disciplinato dal presente regolamento", poiché esso potrebbe generare incertezze interpretative.</p>	Sospeso (interlocutorio)

					ai sensi dell'art. 1, comma 480, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Schema di regolamento da adottare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.		<p>Con riguardo all'esame testuale dello schema di regolamento, la Sezione ne censura la mancanza del titolo, richiedendo di inserirlo, svolgendo esso la basilare funzione di rendere esplicito e conoscibile il contenuto dell'atto normativo.</p> <p>La Sezione suggerisce poi di inserire una disposizione relativa al monitoraggio degli interventi, allo scopo di consentire la verifica della fase attuativa della nuova normativa (cfr. pareri Sez. consultiva atti normativi 24 febbraio 2016, n. 515; 5 febbraio 2018, n. 298; 14 marzo 2018, n. 635; 2 ottobre 2019, n. 2539; 2 aprile 2020, n. 690).</p> <p>Sul piano formale, è raccomandato di inserire sempre la virgola dopo la citazione delle date delle leggi e dei decreti e prima del numero, nonché di conformarsi, in generale, alla "Guida alla redazione dei testi normativi", di cui alla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 (in supplemento alla G.U. n. 101 del 3 maggio 2001), specie con riguardo all'uso delle lettere iniziali maiuscole.</p> <p>Sul piano dell'<i>iter</i> seguito per l'adozione dell'atto, la Sezione segnala, infine, che, per l'espressione del parere, è necessaria la relazione tecnica sul regolamento, della quale è chiesto, pertanto, l'invio, unitamente al nuovo schema di decreto integrato sulla base delle indicazioni offerte.</p>	
13.04.2021	378/2021	18.05.2021	907/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili recante "Sistema di riqualificazione elettrica dei veicoli appartenenti alla categoria internazionale L", predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 3-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.	Sostanziali	<p>Sul piano del sistema delle fonti, la Sezione precisa che la materia non è oggetto di specifiche prescrizioni tecniche armonizzate a livello comunitario; mancano, inoltre, norme nazionali di riferimento in materia di sistemi di riqualificazione elettrica riferiti ai veicoli della categoria internazionale L (comprensiva dei veicoli a due e tre ruote e dei quadricicli). La predisposizione del regolamento sottoposto a parere, dunque, si propone di regolamentare le procedure tecnico-amministrative per l'approvazione di "sistemi di riqualificazione elettrica", destinati a equipaggiare i veicoli della suddetta categoria internazionale L, consentendo la conversione in trazione esclusivamente elettrica di veicoli equipaggiati in origine con motore termico.</p> <p>Circa la potestà regolamentare esercitata nella fattispecie, essa trova fondamento <i>ex art. 75, c. 3-bis, d.lgs. n. 285 del 1992</i> ("Nuovo codice della strada"), nella parte in cui prevede che "<i>il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti stabilisce con propri decreti norme specifiche per l'approvazione nazionale dei sistemi, componenti ed entità tecniche, nonché le idonee procedure per la loro installazione quali elementi di sostituzione o di integrazione di parti dei veicoli, su tipi di autovetture e motocicli nuovi o in circolazione</i>".</p> <p>Con riguardo alla qualità della normazione, la Sezione rileva che il regolamento, prevedendo una disciplina tecnica volta a riqualificare i veicoli in circolazione appartenenti alla categoria internazionale L sotto il profilo dell'impatto ambientale, deve rispondere all'obiettivo di carattere generale di definire un quadro procedurale omogeneo sull'intero territorio nazionale in materia di riqualificazione elettrica per tutti i veicoli</p>	Favorevole con condizioni

						<p>appartenenti alle categorie internazionali L, M e N1. Questa esigenza non sembra tuttavia pienamente soddisfatta nel caso <i>de quo</i>, per tre ordini di ragioni.</p> <p>1. In primo luogo, l'intervento in esame – relativo soltanto ai veicoli di categoria L – presenta alcune difformità testuali rispetto ai precedenti interventi (già vigenti dal 2015) relativi alle categorie M e N1. Tali difformità, specie quelle più tecniche, possono creare difficoltà applicative, se non contraddizioni e confusioni, nell'attuazione di discipline analoghe a casi solo parzialmente diversi.</p> <p>Se le difformità consistono poi in miglioramenti tecnici e definitori, la Sezione suggerisce casomai di introdurle, con la tecnica della novella, anche nel testo del 2015 (o, preferibilmente, in un testo unico che raccolga organicamente l'intera disciplina).</p> <p>2. In secondo luogo, il regolamento del 2015, cui le relazioni di accompagnamento si riferiscono come la disciplina di cui lo schema in esame si pone "a completamento", non viene neppure richiamato nel testo dello schema di regolamento <i>de quo</i>.</p> <p>A parere della Sezione, i due regolamenti dovrebbero viceversa porsi in stretto raccordo tra loro. Anzi, stante l'identità della materia, essi dovrebbero confluire in un unico testo, con regole sostanzialmente uniformi (pur se con naturali adattamenti a seconda delle categorie di veicoli disciplinati). Peraltro, la novella diretta del regolamento del 2015, o in alternativa la sua abrogazione per farlo confluire in un testo unico che raccolga l'intera disciplina, sono operazioni consentite – anzi, raccomandate – dall'ordinamento. Difatti, il Governo ha una potestà permanente di intervento e di riordino sulla normativa di rango regolamentare, resa esplicita anche dall'art. 17, c. 4-ter, l. n. 400 del 1988, essendo quello regolamentare un potere "proprio" del Governo, che non deve essere delegato come nel caso degli interventi di livello normativo primario.</p> <p>3. In terzo luogo, a distanza di oltre cinque anni dal primo decreto, né l'AIR né alcun altro documento di accompagnamento al testo operano una valutazione <i>ex post</i> del funzionamento della disciplina finora vigente.</p> <p>Sarebbe stato, invece, molto utile che l'AIR avesse dato conto, con ampi riferimenti, della verifica <i>ex post</i> del regolamento vigente sin dal 2015, verifica che, come più volte affermato dal Consiglio di Stato (sin dal parere n. 515/2016), assume una rilevanza addirittura maggiore dell'analisi <i>ex ante</i>. Ciò al fine di considerare il funzionamento in concreto della precedente disciplina per migliorarne, se possibile, alcuni aspetti emersi dall'applicazione pratica.</p> <p>Alla stregua delle suddette considerazioni, il parere favorevole della Sezione è soggetto al recepimento delle seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- organizzare tutta la materia in un unico testo di rango regolamentare, comprendente tutte le categorie di veicoli;</li> <li>- eliminare ogni difformità testuale tra la disciplina del 2015 e quella sottoposta a parere che non sia giustificata dal diverso tipo di veicoli disciplinati;</li> <li>- tenere conto, con un'analisi <i>ex post</i>, delle risultanze del funzionamento della disciplina vigente sin dal 2015.</li> </ul>
--	--	--	--	--	--	--

11.05.2021	531/2021	03.06.2021	992/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante disposizioni applicative concernenti il Fondo per l'indennizzo dei consumatori titolari di <i>voucher</i> emessi ai sensi dell'articolo 88- <i>bis</i> del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.	Formali e sostanziali	<p>Preliminarmente, la Sezione critica il fatto che – nonostante l'urgenza delle misure in questione, suffragata dal ricorso alla decretazione d'urgenza per le disposizioni di rango primario che ne costituiscono il fondamento – lo schema di regolamento sia stato trasmesso per il parere ben oltre il termine di centottanta giorni previsto dall'art. 88-<i>bis</i>, c. 12-<i>ter</i>, d.l. n. 18/2020. Il ritardo, benché non privi il Ministero del potere di adottare il regolamento in questione, tuttavia è destinato a incidere sulla tempestività del ristoro e sull'utilizzabilità delle risorse.</p> <p>Sul piano della documentazione prodotta, la Sezione osserva criticamente che essa non si sofferma sulle disposizioni contabili applicabili e, in particolare, sull'utilizzabilità delle risorse stanziata dalla disposizione di rango primario per il 2020. Pertanto, è richiesto all'amministrazione proponente di riferire sui profili di carattere contabile connessi allo schema di regolamento, dopo avere acquisito il parere in argomento del Ministero dell'economia e delle finanze e della Ragioneria generale dello Stato.</p> <p>Quanto alla titolarità del potere del Ministro del turismo ai fini dell'adozione del regolamento in esame, essa è riconosciuta sussistente, anche nell'attuale fase transitoria in cui, come emerge dalla relazione illustrativa, sarebbe "ormai prossima" la soppressione della Direzione generale per il turismo presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (ora Ministero della cultura). In ogni caso, il Ministero del turismo, nelle more, è autorizzato dalle disposizioni di rango primario ad avvalersi della Direzione generale operante presso il Ministero della cultura. La Sezione precisa invece che non spetta al Consiglio di Stato verificare quale sia, in tale fase transitoria, l'inquadramento del Segretario generale, che ha sottoscritto la relazione al Ministro, in assenza del regolamento di organizzazione del Ministero e della sola previsione legislativa. Ai fini dell'espressione del parere del Consiglio di Stato può comunque considerarsi sufficiente la sottoscrizione da parte del Ministro del turismo che presenta carattere assorbente.</p> <p>È censurata la prassi, nella relazione tecnica, di limitarsi a riprodurre il contenuto della disposizione di rango primario, senza peraltro evidenziare neppure l'assenza di oneri; è inoltre osservato criticamente che tale relazione non è stata verificata dalla Ragioneria Generale dello Stato. Né è sufficiente al riguardo il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, espresso "acquisite le valutazioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato".</p> <p>Pertanto, la Sezione richiede all'amministrazione di provvedere a integrare la documentazione a corredo dello schema di regolamento, acquisendo la bollinatura della RGS.</p> <p>Infine, la Sezione evidenzia come – nell'attuale contesto pandemico e in relazione alle conseguenti criticità di ordine sociale ed economico, avvertite da individui, famiglie e imprese – occorra assicurare la tempestività della fase consultiva, sì da consentire l'approvazione definitiva del regolamento nel più breve tempo possibile.</p>	Sospeso (interlocutorio)
------------	----------	------------	----------	--------------------------	--	-----------------------	---	--------------------------

							Di conseguenza, la Sezione invita il Ministero proponente a trasmettere quanto prima gli elementi e i chiarimenti richiesti, unitamente al nuovo testo dello schema di decreto, sì da consentire alla Sezione stessa di esprimere il parere definitivo in tempi brevi.	
11.05.2021	487/2021	03.06.2021	994/2021	Regolamento ministeriale	Schema di d.m. recante attuazione degli articoli 42 e 59 del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, sulle modalità di svolgimento delle selezioni interne per le promozioni alle qualifiche di pilota di aeromobile ispettore, di specialista di aeromobile ispettore, di elisoccorritore ispettore, di nautico di coperta ispettore, di nautico di macchina ispettore e di sommozzatore ispettore del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista del sistema delle fonti, lo schema di decreto <i>de quo</i> si inserisce nel nuovo assetto ordinamentale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, previsto dal d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, come modificato dal d.lgs. 6 ottobre 2018, n. 127.</p> <p>Con riguardo alle indicazioni di <i>drafting</i> normativo, la Sezione si sofferma sull'utilizzo della congiunzione "ovvero", rilevando che, sebbene l'utilizzo di "ovvero" con valore disgiuntivo sia molto diffuso nel linguaggio normativo (differentemente da quanto accade nel linguaggio comune), tuttavia – atteso che la congiunzione "ovvero" può altresì avere un valore esplicativo – nell'interpretazione delle disposizioni normative non sono infrequenti i casi concreti in cui sorgono dubbi in ordine al valore disgiuntivo o esplicativo nella sede giurisdizionale. Per questa ragione, nel caso di specie, la Sezione suggerisce, per ragioni di maggiore chiarezza, di sostituire la congiunzione "ovvero" – quando abbia valore disgiuntivo e attribuisca alla correlazione un valore di scelta equivalente, di alternanza indifferente, quale perfetto sinonimo di "o" e di "oppure" – con la congiunzione "oppure", che è una forma rafforzata come "ovvero".</p> <p>In punto di qualità della normazione, la Sezione richiama la «sempre auspicabile maggiore chiarezza dei testi normativi», ritenendo opportuno, nel caso oggetto di parere, che l'amministrazione valuti se completare le disposizioni attuative concernenti la seconda fase concorsuale (in tal caso individuando direttamente chi effettua l'esame finale – la stessa commissione della prima fase o una diversa commissione – i metodi e i criteri di valutazione delle prove scritte e del colloquio), oppure se effettuare un rinvio diretto e specifico alle disposizioni del d.P.R. n. 487 del 1994 ritenute applicabili ai fini della disciplina di tali profili.</p>	Favorevole con osservazioni
11.05.2021	486/2021	07.06.2021	1011/2021	Regolamento ministeriale	Schema di decreto ministeriale concernente il "Regolamento recante le modalità di svolgimento delle selezioni interne per le promozioni alle qualifiche di pilota aeromobile capo squadra, di specialista di aeromobile capo squadra, di elisoccorritore capo squadra, di nautico di coperta capo squadra, di nautico di macchina capo"	Formali e sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, lo schema di regolamento rientra nel novero degli interventi attuativi del d.lgs. 13 ottobre 2015, n. 217, recante "<i>Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252</i>".</p> <p>Sul piano del rapporto tra fonti, la Sezione osserva, alla stregua del parere del Consiglio di Stato n. 528/2020, che l'indicazione delle modalità di svolgimento del concorso costituisce parte integrante della disciplina che la legge demanda alla fonte regolamentare, non essendo possibile, pertanto, rimetterne la definizione a un atto (il bando), non avente valore normativo, ma con natura di atto amministrativo generale adottato dal Capo del Dipartimento.</p> <p>Con riguardo specificatamente all'art. 7 dello schema sottoposto al suo esame (circa lo svolgimento dell'esame finale del corso di formazione professionale, consistente nella risoluzione di quesiti a risposta multipla), la</p>	Favorevole con osservazioni

					<i>squadra e di sommozzatore capo squadra del Corpo nazionale vigili del fuoco, ai sensi degli articoli 38 e 55 del decreto legislativo 13 ottobre 2015, n. 217</i> .		Sezione precisa dunque che le modalità di svolgimento di tale esame – secondo il disposto della norma di rango primario – devono essere definite dalla fonte regolamentare. Infine, si evidenzia che la norma primaria <i>de qua</i> – il d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217 – reca la sostanza fondamentale della disciplina, stabilendo la natura della selezione, la riserva della stessa al personale previamente inquadrato in specifici ruoli, i casi di non ammissione alle selezioni, nonché la copertura dei posti pervisti, seppure non in misura specifica ma con un termine limitativo (“nei limiti dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno”). Ciò offre alla Sezione l’occasione per ricordare, in termini generali, che, nei casi in cui la norma di rango primario sia sufficientemente analitica, la fonte regolamentare deve limitarsi a specificare i profili di dettaglio, secondo quanto già affermato nel parere n. 784/2020 del Consiglio di Stato e così come postulato dall’art. 38, c. 5, d.lgs. 23 ottobre 2005, n. 217.	
11.05.2021	507/2021	09.06.2021	1012/2021	Regolamento ministeriale	Schema di decreto ministeriale recante: “Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47, recante disposizioni per l’accertamento dell’esercizio della professione forense”.	Nessun rilievo	Lo schema di regolamento <i>de quo</i> , di modifica al decreto del Ministro della giustizia 25 febbraio 2016, n. 47 (“Regolamento recante disposizioni per l’accertamento della professione forense”), si è reso necessario a seguito della procedura di infrazione comunitaria avviata dopo che la Commissione UE ha rilevato che il menzionato decreto ministeriale n. 47/2016, nel disciplinare all’art. 2 le “Modalità di accertamento dell’esercizio della professione in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente”, viola – laddove stabilisce che l’avvocato debba trattare “ <i>almeno cinque affari per ciascun anno, anche se l’incarico professionale è stato conferito ad altro professionista</i> ” (art. 2, c. 2, lett. c) – il diritto eurounitario (in particolare: l’art. 59, par. 3, direttiva 2005/36/CE, l’art. 49 TFUE, nonché l’art. 15, par. 3, in combinato disposto con l’art. 15, par. 2, lett. a, direttiva 2006/123/CE), nella parte in cui lede il principio di proporzionalità tra la prescrizione imposta (l’obbligo per l’avvocato di trattare un numero minimo di affari in ciascun anno) e l’obiettivo perseguito (garantire l’effettivo e corretto esercizio della professione). In particolare, la Sezione evidenzia che la tesi sostenuta dalla Commissione europea è diffusamente motivata. Né, con la nuova formulazione di cui al regolamento sottoposto a parere, risulta in alcun modo compromessa la tutela dei destinatari dei servizi, in quanto permane comunque l’obbligo di seguire corsi di formazione continua ai fini dell’aggiornamento delle competenze, secondo quanto peraltro già stabilito dal d.m. n. 47/2016 (art. 2, c. 2, lett. e). Lo schema di regolamento ministeriale sottoposto a parere, pertanto, consente di conformare la normativa nazionale a quella europea, permettendo di interrompere la procedura di infrazione in atto.	Favorevole
11.05.2021	535/2021	09.06.2021	1013/2021	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica per il recepimento, ai sensi dall’articolo 7, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 3, dell’Accordo	Sostanziali; due rilievi formali	La Sezione riconosce natura normativa all’Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente l’istituzione della professione sanitaria dell’Osteopata. Difatti, pur trattandosi di un Accordo Stato-Regioni, l’individuazione di una nuova figura professionale, con i relativi profili e titoli abilitanti, rientra nella competenza riservata allo Stato, per il suo carattere necessariamente unitario, come stabilito da C. cost., sent. n. 209/2020.	Favorevole con osservazioni e condizioni

					tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente l'istituzione della professione sanitaria dell'Osteopata, sancito il 5 novembre 2020 con atto della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e successivamente rettificato in data 20 novembre 2020.		<p>Secondo l'insegnamento della Consulta, devono in particolare ritenersi oggetto di regolamentazione normativa di competenza dello Stato, ancorché di rango secondario, l'individuazione di una nuova figura professionale, la perimetrazione delle sue attività in riferimento alla diagnosi di competenza del medico, le modalità di svolgimento delle cure osteopatiche, la valutazione delle attività di ricerca e formazione nonché di equipollenza con altri titoli accademici. È invece riservata alle Regioni la disciplina concernente aspetti che rivestano caratteri di diretto collegamento con la realtà regionale.</p> <p>La Sezione ritiene inoltre che lo schema in esame, volto a recepire l'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, necessiti del concerto della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, ove non si ritenga che la stessa, in considerazione delle sue competenze, debba addirittura essere ritenuta amministrazione coproponente.</p> <p>Al fine di consentire la prosecuzione dell'<i>iter</i> dello schema in esame, pertanto, la Sezione invita il Ministero della Salute a richiedere l'assenso del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da esprimere con atto a firma del Ministro ovvero a firma dei competenti uffici con la formula "d'ordine del Ministro".</p>	
08.06.2021	648/2021	11.06.2021	1036/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento del Ministro della transizione ecologica disciplinante le categorie di interventi che non necessitano della valutazione di cui all'articolo 242-ter, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché i criteri e le procedure per la predetta valutazione e le modalità di controllo.	Formali e sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, lo schema di regolamento sottoposto a parere si colloca nell'ambito del più generale quadro delle misure di <i>policy</i> messe in campo dal Governo per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e va pertanto a iscriversi entro il complesso sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo implementato con il d.l. n. 77 del 2021, che vede il coinvolgimento di un'apposita Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e di una nuova struttura di missione denominata "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione", costituita nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, che opera in raccordo con il gruppo di lavoro sull'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) del Nucleo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 1, l. 17 maggio 1999, n. 144 (secondo quanto previsto <i>ex art.</i> 7, d.l. n. 77/2021).</p> <p>La <i>ratio</i> sottesa allo schema di regolamento consiste nella distinzione tra diverse tipologie di interventi e di opere, in funzione dell'impatto, anche potenziale, sulle matrici ambientali, con conseguente diversificazione della procedura di valutazione delle interferenze. Tale suddivisione individua tre tipologie di interventi/opere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- interventi/opere che per loro natura non generano interferenze con le matrici ambientali, oggetto di relazione asseverata da tecnico abilitato;</li> <li>- interventi/opere che, in ragione del loro minore impatto, possono essere realizzate nel rispetto di determinate condizioni, oggetto di relazione tecnica asseverata;</li> <li>- interventi/opere che, in ragione del loro maggiore impatto, sono oggetto di preventiva valutazione del Ministero della transizione ecologica.</li> </ul>	Sospeso (interlocutorio)

						<p>Sul piano generale, la Sezione rileva come la norma primaria della cui attuazione si tratta sia stata introdotta in sede di conversione del decreto “Semplificazioni” del 2020 (d.l. n. 76 del 16 luglio 2020), e dunque esprima l’esigenza, fortemente avvertita nel quadro dell’accelerazione dei processi di recupero dei siti inquinati, di consentire talune forme di utilizzo almeno parziale di queste aree, ammettendo al loro interno la realizzazione immediata di una serie di interventi e di opere finora preclusi o resi di difficile attuazione nelle more del completamento delle procedure di bonifica.</p> <p>Tuttavia, a parere della Sezione, l’efficacia delle misure di semplificazione contenute nel regolamento <i>de quo</i> non risulta adeguatamente evidenziata, né nella relazione illustrativa, né nell’AIR e neppure nella restante documentazione trasmessa a corredo dello schema di decreto.</p> <p>In questo modo, la Sezione osserva criticamente che è preclusa un’agevole e proficua verifica dell’idoneità dello strumento normativo proposto rispetto agli obiettivi di semplificazione. A parere della Sezione, una chiara enunciazione e definizione del “fatto” – per tale dovendosi intendere non solo l’insieme dei presupposti fattuali, ma anche le ragioni, le esigenze, i bisogni amministrativi e pratici che sono sottesi alle nuove modifiche normative – costituisce la precondizione per comprendere e meglio valutare l’adeguatezza della proposta di regolamento in termini di rispondenza del mezzo rispetto al fine, ossia in termini di capacità della nuova disciplina a rispondere effettivamente alle esigenze che ne hanno provocato l’introduzione.</p> <p>Inoltre, la Sezione evidenzia, in continuità con i propri precedenti (cfr. pareri n. 341 del 13 febbraio 2017 e n. 1458 del 19 giugno 2017), che l’AIR – in quanto strumento-chiave di qualità della normazione – dovrebbe consistere in un’analisi “quantitativa”, che fornisca gli indicatori del problema da risolvere, individui le possibili opzioni di intervento e analizzi i vantaggi e gli svantaggi riferibili a ciascuna opzione.</p> <p>Al contrario, manca, nell’AIR allegata allo schema in esame, ogni riferimento al numero dei siti in questione, alla loro tipologia, al tempo da cui permane il degrado, al tipo di interventi ammissibili in concreto, al tempo per realizzarli. Pertanto, non si evince dagli atti (o, almeno, non si evince con la necessaria chiarezza) quali siano le ragioni che hanno indotto il Governo a propendere per l’opzione di intervento regolamentare proposta. Trattandosi di realizzazione di opere o infrastrutture di rilancio di aree particolarmente delicate del Paese, tale analisi assumerebbe invece, ad avviso della Sezione, una valenza strategica.</p> <p>Un’ulteriore osservazione riferibile al giudizio di adeguatezza del mezzo giuridico proposto rispetto al fine di semplificazione perseguito dal legislatore riguarda l’articolazione tipologica, che appare alla Sezione eccessiva, tra le diverse categorie di interventi/opere.</p> <p>Sul piano formale, con riguardo alla tecnica redazionale, si raccomanda l’applicazione dei dettami contenuti nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 10888, recante la “<i>Guida alla redazione dei testi normativi</i>”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 3</p>
--	--	--	--	--	--	--

							<p>maggio 2001, in particolare per i riferimenti normativi esterni, la cui citazione deve essere fatta con l'indicazione della data (giorno, mese, anno) di promulgazione o emanazione della legge o del decreto citato, corredata con il relativo numero e omettendo il titolo dell'atto; solo in caso di ripetute citazioni di una stessa legge o decreto è ammessa la semplice indicazione del numero e dell'anno, omettendo il giorno e il mese.</p> <p>Merita infine segnalare che è avvertita, in termini generali, un'esigenza di celerità nell'adozione dell'atto, con la conseguenza che, al fine di accelerare la disamina del testo, la Sezione ritiene comunque utile anticipare, in via collaborativa, le specifiche osservazioni sull'articolato, pur trattandosi di parere interlocutorio.</p>	
25.05.2021	555/2021	11.06.2021	1038/2021	Regolamento interministeriale	Schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze e della cultura, ai sensi dell'articolo 81, comma 7, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, concernente le modalità di attuazione del <i>social bonus</i> .	Formali e sostanziali	<p>Lo schema di regolamento <i>de quo</i> è predisposto ai sensi dell'art. 81, c. 7, del Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017), a norma del quale, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (oggi Ministro della cultura) sono definite le modalità di attuazione del <i>social bonus</i>, comprese le procedure per l'approvazione dei progetti di recupero finanziabili. Tale <i>social bonus</i>, introdotto dallo stesso art. 81 del d.lgs. n. 117/2017, costituisce un credito di imposta per le erogazioni liberali in denaro delle persone fisiche e dei soggetti IRES in favore degli enti del Terzo settore, i quali abbiano presentato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali un progetto per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata, loro assegnati e utilizzati in via esclusiva per lo svolgimento di attività di interesse generale (<i>ex art. 5 del Codice del Terzo settore</i>), secondo modalità non commerciali.</p> <p>Sul piano del rapporto tra fonti, la Sezione rileva come la fonte normativa di livello primario rechi già una disciplina dettagliata e analitica. Pertanto, in coerenza con quanto affermato dal Consiglio di Stato nel parere n. 524/2020, la fonte regolamentare deve limitarsi a specificare i profili di dettaglio.</p> <p>In particolar modo, nel caso di specie, il regolamento deve individuare in modo esatto le modalità di attuazione delle agevolazioni previste e le procedure per l'approvazione dei progetti di recupero finanziabili.</p>	Favorevole con osservazioni
08.06.2021	643/2021	18.06.2021	1055/2021	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro del turismo inerente alle "Modalità di realizzazione e gestione della banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi".	Formali e sostanziali	<p>La Sezione osserva preliminarmente che l'esistenza di una nozione unitaria di "locazione breve", volta a regolarne il regime fiscale, risponde all'esigenza di uniformità nella qualificazione di tale tipologia di offerta ricettiva, assente per le altre strutture ricettive, essendo venuta meno la relativa classificazione contenuta all'art. 8 del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo), a seguito della dichiarazione di incostituzionalità per eccesso di delega (C. cost., sent. 5 aprile 2012, n. 80).</p> <p>L'utilità di un elenco nazionale integrato, rappresentativo dell'offerta ricettiva italiana in tutte le sue forme, è stata attestata anche dalla</p>	Sospeso (interlocutorio)

						<p>Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Tuttavia, benché il regolamento risponda a esigenze molto sentite dal settore economico di riferimento, la Sezione critica il fatto che l'analisi dell'impatto della regolamentazione trasmessa risulti carente sotto profili rilevanti al fine di misurarne gli effetti regolatori, mancando elementi di tipo quantitativo e indicatori capaci di misurare l'entità della questione e delle misure adottate. Tali informazioni devono pertanto essere inserite, integrando l'AIR.</p> <p>Proprio l'inclusione nella banca dati degli immobili destinati alle locazioni brevi offre poi alla Sezione lo spunto per un'osservazione di carattere generale, concernente il trattamento dei dati personali. Difatti, la formazione di una banca dati estesa a questa tipologia di offerta turistica, che si sostanzia in un contratto di locazione breve (della durata massima di 30 giorni) di immobili a uso abitativo da parte di persone fisiche, al di fuori dell'esercizio dell'attività di impresa, assume i connotati di un'operazione definibile come trattamento di dati personali, in quanto consistente nella raccolta, conservazione, organizzazione, consultazione, comunicazione e messa a disposizione di informazioni inerenti l'immobile locato e la persona fisica che ne è locatrice, identificata o identificabile.</p> <p>Tale aspetto viene messo in luce dalla specifica informazione richiesta dall'art. 1, c. 2, lett. d), del decreto, sul <i>"soggetto che esercita l'attività ricettiva, anche in forma di locazione breve"</i>. Il dato non si limita dunque all'indicazione di chi svolga tale attività professionalmente o in forma di impresa, ma riguarda anche – e forse principalmente – la persona fisica locatrice dell'immobile destinato a locazione breve, venendo con ciò incontro alla finalità di informazione sull'offerta turistica globale che l'intervento normativo persegue.</p> <p>Pertanto, la Sezione conclude che, ai sensi degli artt. 36, c. 4, e 57, c. 1, lett. c) del Reg. (CE) 27 aprile 2016, n. 216/679/CE, richiamato dall'art. 1 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), vada acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali.</p> <p>Una seconda osservazione riguarda l'affidamento – previsto dall'art. 2 del regolamento sottoposto a parere – della realizzazione e della gestione, mediante apposita piattaforma informatica, della banca dati a Sogei s.p.a., che si avvale delle banche dati regionali e delle Province autonome e di Infocamere s.p.a. Ciò consente alla Sezione di richiamare i principi sull'<i>in house providing</i> contenuti nell'art. 12 della Dir. 2014/24 UE, refluiti nell'art. 5 del d.lgs. 16 aprile 2016, n. 50, secondo cui l'affidamento di una concessione o di un appalto da parte di un'amministrazione aggiudicatrice a un'altra amministrazione aggiudicatrice o a persona giuridica di diritto pubblico o privato non rientra nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici qualora, oltre alle altre condizioni ivi previste, l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.</p> <p>La Sezione precisa che il controllo "indiretto" si verifica quando esso venga esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata dall'amministrazione aggiudicatrice; il controllo è "orizzontale" nel caso di comune controllo da parte di un ente terzo sia dell'amministrazione</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>aggiudicatrice che dell'affidatario, ovvero “congiunto”, quando presuppone la presenza nell’organo decisionale del soggetto controllato di rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici, che siano in grado di esercitare congiuntamente l’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative del controllato. Nel caso di specie, è da escludere che tra Ministero dell’economia e delle finanze e Ministero del turismo sussista un simile rapporto, neanche appositamente ed episodicamente occasionato.</p> <p>Come osservato dalla Sezione, la natura di Sogei è quella – riconosciuta dal Consiglio di Stato (Sez. III, sent. 18 ottobre 2018, n. 5970) – di società <i>in house</i> del Ministero dell’economia e delle finanze, connotata da rilevanti elementi pubblicistici, tali da farne una “quasi amministrazione”, in termini di indici di partecipazione e controllo, ma non qualificabile, <i>a priori</i>, come soggetto <i>in house</i> di un altro dicastero o dell’intera amministrazione pubblica centrale, salvo che ciò non sia consentito da un’apposita disposizione di rango legislativo.</p> <p>La tesi che non possa configurarsi un modulo <i>in house</i> valido per tutte le amministrazioni statali è confortata, peraltro, da Cons. St., Sez. IV, 26 novembre 2013, n. 5632, che, in un caso analogo, ha affermato l’incongruità della prospettazione per cui l’organismo <i>in house</i> di un ministero possa considerarsi tale per tutta l’amministrazione statale.</p> <p>Alla richiamata giurisprudenza mostra di aderire anche l’orientamento manifestato dall’ANAC con la deliberazione n. 1192 del 16 novembre 2016, che ha escluso la possibilità di affidamento diretto a Sogei di servizi informatici da parte di un’amministrazione statale diversa dal Ministero dell’economia e delle finanze, dal quale soltanto verrebbe esercitato il controllo analogo.</p> <p>Richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia UE (Sez. V, sent. 8 maggio 2014, in causa C-15/13), che ha affermato la necessità di applicazione rigorosa e restrittiva del modello <i>in house</i>, il cui fondamento – unico idoneo a legittimare la deroga all’evidenza pubblica – va rinvenuto nell’espressione di un’unica volontà dei contraenti, facenti capo a un medesimo centro di interessi, l’ANAC ha infatti escluso che Sogei possa configurarsi come ente strumentale di tutto l’apparato statale, profilandosi il rapporto di controllo solo con il MEF, con la sola eccezione dell’espressa previsione di rango legislativo o della costituzione, in concreto, delle condizioni legittimanti il modulo dell’<i>in house</i> (nelle declinazioni dell’<i>in house</i> verticale, orizzontale, congiunto o inverso). Nello stesso senso è anche la delibera n. 967/19, attinente a fattispecie analoga.</p> <p>Nel solco di tali coordinate non può che essere letto, quindi, anche lo statuto di Sogei, laddove prevede la necessità di adozione di strumenti di cooperazione, con il coinvolgimento del Ministero dell’economia e delle finanze, tali da garantire l’effettività del controllo analogo da parte di eventuali diverse amministrazioni aggiudicatrici, in tutte le declinazioni ammesse dall’art. 5 del Codice degli appalti.</p> <p>Una terza considerazione generale riguarda il contenuto del protocollo d’intesa tra il Ministero del turismo, le Regioni e le Province autonome. In proposito, la Sezione ritiene che la necessità di garantire una sede paritaria, quale la sottoscrizione di un protocollo d’intesa, per pervenire a</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>una definizione condivisa con le Regioni e le Province autonome dei parametri tecnici per l'indicazione delle macro-tipologie, non faccia venire meno la necessità di stabilire, a livello regolamentare, dei criteri di massima – presumibilmente fondati sull'esperienza sin qui maturata anche a livello regionale – ai quali lo stesso protocollo debba uniformarsi. Invero, sebbene quella del turismo sia da considerare materia residuale spettante, ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost., alla potestà legislativa piena ed esclusiva delle Regioni (cfr. C. cost., sentt. n. 214/2006, n. 197/2003, n. 80/2012), emerge in maniera chiara che l'oggetto del regolamento investe anche interessi ultraregionali e materie di competenza statale come l'ordinamento civile, nel cui ambito ricadono ad esempio il contratto alberghiero o la tutela della concorrenza; interessi che l'istituzione della banca dati è pure diretta a soddisfare. Anche sotto questo aspetto, quindi, la Sezione ritiene che la fissazione di criteri da parte del regolamento non incontri ostacoli legati alla competenza, ma risponda a una corretta impostazione in base alla gerarchia delle fonti.</p> <p>Infine, richiamando i propri precedenti (pareri 24 febbraio 2016, n. 515; 5 febbraio 2018, n. 298; 14 marzo 2018, n. 635; 2 ottobre 2019, n. 2539; 2 aprile 2020, n. 690) la Sezione evidenzia la rilevanza cruciale della fase attuativa di ogni nuova normativa e del suo monitoraggio. Nel caso di specie, sussiste la necessità di verificare l'idoneità del regolamento sottoposto a parere a perseguire, in concreto, gli obiettivi fissati, in particolare sotto il profilo della tutela dei consumatori e della concorrenza, del miglioramento dell'offerta turistica rilevabile in base al numero delle strutture che rispondano a determinati parametri per tipologie, dell'impatto sul settore turistico (con particolare riguardo all'offerta delle agenzie turistiche <i>on line</i>), della riduzione dell'offerta turistica irregolare. Ciò sarebbe di grande utilità, nel quadro della valutazione dell'impatto della regolazione, anche allo scopo di acquisire strumenti di valutazione per eventuali futuri interventi correttivi o integrativi della disciplina.</p>		
25.05.2021	601/2021	28.06.2021	1115/2021	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Disciplina delle modalità di valutazione periodica dei funzionari diplomatici appartenenti ai gradi di segretario di legazione e di consigliere di legazione, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.	Formali e sostanziali	<p>La Sezione osserva che la relazione ministeriale, la relazione illustrativa e la relazione tecnica illustrano adeguatamente gli aspetti significativi del riordino della disciplina, teso a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- migliorare l'aderenza delle valutazioni periodiche dei funzionari diplomatici, ricorrendo a valori numerici, che risultano più oggettivi, interpretabili in modo più univoco e più agevolmente comparabili rispetto agli attuali giudizi discorsivi;</li> <li>- rafforzare il ruolo svolto dal consiglio di amministrazione, competente a esprimere il giudizio complessivo sul conto del funzionario;</li> <li>- digitalizzare l'intera procedura di valutazione, con conseguenti economie, in termini di dematerializzazione delle schede di valutazione, abbattimento degli oneri di spedizione, contrazione dei tempi di compilazione, inoltro, consultazione e archiviazione dei documenti.</li> </ul> <p>È tuttavia censurata la mancanza di una previsione sulla custodia del documento originale (digitale o cartaceo) che, contenendo dati significativi e personali del valutato, deve rispondere a caratteristiche di immodificabilità e accessibilità selezionata.</p>	Favorevole con osservazioni

							Sul piano dell' <i>iter</i> di formazione dell'atto, la Sezione rileva che schema è sprovvisto di VIR; nondimeno, il Ministero dovrà valutare l'impatto del nuovo decreto per verificare se esso consenta effettivamente di migliorare la qualità della valutazione dei funzionari.	
22.06.2021	377/2021	28.06.2021	1117/2021	Regolamento interministeriale	Regolamento recante <i>“Adeguamento della tariffa di revisione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 2 agosto 2007, n. 161”</i> .	Sostanziali	La Sezione rileva favorevolmente che il testo regolamentare risulta conforme alle disposizioni legislative che disciplinano la materia e non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, bensì maggiori entrate. Sul piano del rapporto tra fonti, il regolamento <i>de quo</i> si trova in uno stretto collegamento funzionale con il regolamento che disciplina il “buono veicoli sicuri”. Di conseguenza, la Sezione evidenzia che il Ministero dovrà provvedere, una volta acquisito il parere dell'Autorità garante per i dati personali, alla richiesta di parere al Consiglio di Stato anche sul menzionato regolamento concernente il “buono veicoli sicuri”, non essendo sufficiente la trasmissione alla Sezione soltanto di copia informale, senza la relativa documentazione prevista.	Favorevole
22.06.2021	444/2021	28.06.2021	1118/2021	Regolamento ministeriale	Fondo per il finanziamento delle attività svolte dagli istituti di patronato e di assistenza sociale in materia di reddito di cittadinanza e di pensione di cittadinanza, ai sensi dell'art. 1, comma 480, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Schema di regolamento da adottare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.	Due rilievi di carattere sostanziale; un rilievo formale	La Sezione sottolinea la rilevanza dell'attività di monitoraggio, osservando peraltro che l'inserimento di una disposizione che preveda da parte dell'amministrazione un monitoraggio costante dell'andamento dell'attività disciplinata risulta utile anche per eventuali futuri aggiornamenti normativi.  Inoltre, la Sezione rimarca la necessità di mantenere distinte relazione tecnica e relazione illustrativa, censurando la prassi di unificarle.	Favorevole con osservazioni