

PARERI DELLA SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO (dal 8 giugno 2018 al 26 ottobre 2018)

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 drafting	Esito
7.6.2018	934/2018	11.6.2018	1518/2018	Regolamento governativo	Regolamento di istituzione della Fondazione per lo sviluppo del capitale immateriale e la competitività e la definizione dell'assetto organizzativo per la gestione del fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo del capitale immateriale della competitività e della produttività	Formali e sostanziali	Dal punto di vista procedurale, la Sezione evidenzia come la mancanza dei concerti provenienti da Ministeri diversi da quello proponente non possano ritenersi assorbiti dalla deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri.	Sospeso
7.6.2018	921/2018	12.6.2018	1529/2018	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di d.P.C.M. di ripartizione del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, ex art. 1, comma 1072, legge 27 dicembre 2017, n. 205	Formali e sostanziali	La Sezione evidenzia come il decreto appaia conforme alle indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2018. Tuttavia, invita il Governo, per assicurare la piena conformità del procedimento attuativo alle indicazioni del Giudice costituzionale, a vigilare in sede di monitoraggio affinché, nell'adozione dei successivi provvedimenti di attuazione, le singole amministrazioni dello Stato promuovano, ove necessario, le intese con i corrispondenti livelli delle autonomie territoriali.	Favorevole con osservazioni
7.6.2018	884/2018	14.6.2018	1540/2018	Regolamento ministeriale	Regolamento recante adozione delle "Linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (GAP)"	Formali e sostanziali	Dal punto di vista procedurale, la Sezione ricorda come la AIR è uno strumento volto a "offrire, nel corso dell'istruttoria normativa, attraverso un percorso trasparente di analisi, basato sull'evidenza empirica, un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo" mentre l'ATN è finalizzata a verificare "l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente" (art. 1 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008, recante "Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa"). Per quanto concerne la competenza ad adottare il regolamento <i>de quo</i> , la Sezione osserva che l'atto normativo in questione (regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988) è di pertinenza del Ministero della salute, in quanto espressione della	Sospeso

						<p>competenza propria di questi. Tuttavia, rileva altresì che alcune parti dell'allegato non paiono rientrare nella competenza esclusiva del Ministero della salute.</p> <p>Con riferimento la rapporto tra fonti, la Sezione rileva che un contenuto «di proposta di modificazione, seppur sotto la veste della "raccomandazione", della normativa di rango primario in materia di impianto sanzionatorio penale ed amministrativo, non possa costituire il contenuto di una norma di carattere secondario, per di più di esclusiva pertinenza del dicastero della salute».</p> <p>Inoltre, la parte delle linee di azione riguardanti il percorso diagnostico terapeutico assistenziale (PDTA) per il paziente con disturbo da gioco d'azzardo contiene ampi riferimenti alla letteratura nazionale sull'argomento e, nella parte finale, un elenco dei riferimenti bibliografici. Altre parti dell'allegato recano ulteriori riferimenti bibliografici. La Sezione riconosce che «si tratta di richiami che danno conto del complesso, approfondito ed articolato studio che ha condotto all'elaborazione delle linee guida e, tuttavia, atteso il valore normativo proprio del regolamento, andrebbero espunti dal suo interno tali analitici riferimenti alla letteratura scientifica, a meno che non si receda dall'idea che l'allegato debba costituire parte integrante dello schema regolamentare».</p>		
7.6.20018	680/2018	15.6.2018	1546/2018	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente "Ulteriori modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2016, n. 187, recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e successive modificazioni" (già modificato D.P.C.M dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2017, n. 136, attuativo dell'art. 1, comma 626, della legge n. 232 del 2016)	Formali e sostanziali	<p>La Sezione manifesta dei dubbi in ordine alla fonte normativa legittimante l'adozione del decreto <i>de quo</i>. In particolare, «dalla nuova impostazione dello schema normativo di finanza pubblica delineata con la legge 4 agosto 2016, n. 163, non sembra poter derivare il venir meno della necessità di emanare una norma legittimante di rango primario da porre a base del dPCM in esame, al fine anzitutto di poter individuare la platea di beneficiari del diritto in questione».</p> <p>Per quanto riguarda la possibilità, profilata da una nota DAGL (n. 4546 del 29 maggio 2018) di provvedere in via amministrativa (omettendo di adottare un atto di natura regolamentare) in considerazione del fatto che lo schema di decreto in esame recherebbe solo adeguamenti temporali direttamente conseguenti ad autorizzazioni di spesa già disposte dalla legge di bilancio, la Sezione osserva che «non è precluso, nelle more dell'emanazione di un'apposita normativa primaria legittimante, l'adozione di circolari o atti amministrativi che possano stabilire le prime modalità procedurali per accedere al beneficio anche per l'anno in corso e il successivo, restando inteso che per disciplinare criteri e modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica occorrerà procedere in via regolamentare una volta introdotta la fonte normativa primaria legittimante l'intervento in favore della platea dei nuovi beneficiari, in coerenza con la conferma dello stanziamento finanziario».</p>	Negativo
11.5.2018	706/2018	18.6.2018	1567/2018	Linee guida ANAC	Quinte linee guida per la gestione degli utili	Formali e sostanziali		Favorevole con

					derivanti dalla esecuzione dei contratti d'appalto o di concessione sottoposti alla misura di straordinaria gestione ai sensi dell'art. 32 del decreto legge 90/2014			osservazioni
5.6.2018	547/2018	20.6.2018	1582/2018	Linee guida ANAC	Linee guida recanti "Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'art. 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea".	Formali e sostanziali	<p>La linee guida in esame hanno, come chiarito dalla stessa ANAC, una duplice natura: interpretativa e precettiva. La circostanza ha condotto l'Autorità a suddividere le stesse in due parti. Solo la seconda parte è direttamente attuativa del mandato legislativo contenuto nel comma 3 dell'art. 177. La prima parte costituisce, invece, esercizio del potere generale di "regolazione flessibile" contemplato dall'art. 213 del codice dei contratti pubblici ed è strutturata in modo da sciogliere una serie di nodi esegetici emergenti dalla lettura dei primi due commi dell'art. 177, segnalati anche dagli <i>stakeholder</i> nella fase della consultazione.</p> <p>La Commissione speciale (istituita per rendere il parere in oggetto) osserva che nonostante sia specificata la diversa natura giuridica delle due parti, «le stesse sono redatte con la medesima tecnica espositiva, ossia attraverso una serie di proposizioni organizzate in un articolato che traduce le considerazioni esegetiche a monte in specifiche regole. La complessità delle questioni ed il ragionamento ermeneutico seguito si evincono invece dalla relazione AIR, che accompagna le Linee guida, e rende chiare le opzioni alternative esaminate nonché le motivazioni della soluzione prescelta per ognuna di esse».</p> <p>La Commissione ritiene che «la doppia caratteristica evidenziata - complessità delle questioni da una parte, e natura non vincolante delle linee guida dall'altra - consigli, per la sola prima parte, l'adozione di una diversa tecnica espositiva, più discorsiva e al contempo esplicativa del percorso argomentativo seguito e delle ragioni delle soluzioni esegetiche adottate, maggiormente idonea, non solo a indirizzare e persuadere l'operatore in forza dell'autorevolezza e bontà del ragionamento illustrato, ma anche ad orientare il medesimo in relazione alle numerose e ulteriori opzioni esegetiche che la fase applicativa non mancherà di sollevare, senza dover ricorrere all'ulteriore innalzamento dei livelli di regolazione».</p>	Favorevole con osservazioni
29.5.2018	863/2018	26.6.2018	1632/2018	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	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Commissione speciale (appositamente istituita per rendere il parere in oggetto) rileva che non è stata trasmessa la Valutazione dell'impatto di regolazione, che è pure «indispensabile per predisporre, su una base istruttoria adeguata e 'quantitativamente informata', i più efficaci interventi integrativi e correttivi».</p> <p>Già in un precedente parere (n. 1920 del 14 settembre 2016), la Commissione aveva chiarito come alle «Autorità indipendenti in generale, e a quelle di regolazione in particolare, il potere regolamentare spetta quale corollario delle attribuzioni loro</p>	Sospeso

							<p>riconosciute dalla legge e che esso è strettamente connesso all'elemento di indipendenza che le connota, traducendosi nel riconoscimento del potere di esercitare direttamente i compiti di regolamentazione e controllo dei settori alla cui salvaguardia sono preposte».</p> <p>Per quanto concerne la tipologia di regolamenti che le Autorità indipendenti sono legittimate ad adottare, il richiamato parere ha chiarito che la disamina può prendere come punto di riferimento il catalogo previsto dall'articolo 17, della legge 23 agosto 1988, n. 400, potendo dunque adottare regolamenti di esecuzione, di attuazione e di organizzazione, anche a prescindere da un'esplicita autorizzazione di legge.</p> <p>In questa prospettiva, il Regolamento sul precontenzioso può considerarsi "di organizzazione", essendo volto a «disciplinare lo svolgimento della funzione precontenziosa definita dalla fonte primaria, benché per taluni aspetti contenga precetti attuativi del dettato legislativo».</p> <p>Per stabilire la differenza con le Linee guida vincolanti adottate dalla stessa Anac e confermare la natura di Regolamento di organizzazione del Regolamento sul precontenzioso, il parere n. 1920 aveva chiarito che «quest'ultimo detta norme di azione per la Pubblica amministrazione e non già regole di condotta per gli operatori ed è, dunque, essenzialmente rivolto all'interno, anche se con inevitabili ricadute sui terzi, mentre le Linee guida vincolanti sono rivolte all'esterno».</p>	
7.6.2018	918/2018	27.6.2018	1646/2018	Regolamento ministeriale	Schema di Regolamento recante criteri, modalità e requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica ai sensi dell'articolo 1, comma 81, della legge 4 agosto 2017, n. 124	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione rileva che la proposta dell'Autorità di regolazione di reti, energia e ambiente non abbia efficacia rafforzata rispetto al regolamento in esame, e che quindi, il Ministero legittimamente abbia potuto discostarsi da detta proposta senza dovere ricorrere a un ulteriore procedimento interlocutorio.</p> <p>Per quanto riguarda l'entrata in vigore del regolamento, la Sezione osserva che la disposizione che prevede che il regolamento entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, deroga alla previsione contenuta nell'articolo 10, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile (c.d. preleggi) ai sensi del quale "le leggi e i regolamenti diventano obbligatori nel decimoquinto giorno successivo, salvo che sia altrimenti disposto". Come già stabilito nel recente parere n. 960/2017, si osserva che la formulazione letterale della disposizione legislativa consentirebbe anche al regolamento di prevedere, pur in assenza di un'autorizzazione legislativa, una propria diversa <i>vacatio legis</i> (Cons. Stato, ad. gen. 22 aprile 1991, n. 21). La Sezione segnala, però, «che un diverso e più rigoroso indirizzo interpretativo, sostenuto peraltro dalla dottrina maggioritaria, ritiene che debba essere sempre la legge a prevedere, anche per i regolamenti, la deroga all'ordinaria <i>vacatio</i> di quindici giorni e ciò essenzialmente in ragione della natura primaria del citato art. 10 che, se contenesse in se stesso la deroga al proprio precetto, sarebbe stato</p>	Favorevole con osservazioni

							sostanzialmente <i>inutiliter</i> dato, incorrendosi dunque in una sorta di poco congruente <i>interpretatio abrogans</i> ».	
21.6.2018	974/2018	28.6.2018	1665/2018	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante le modalità per la redazione della relazione di riferimento di cui all'articolo 5, comma 1, lettera V-bis del D.Lgs 3/4/2006, n. 152 (cd. "Testo Unico Ambientale"), con particolare riguardo alle metodiche di indagine ed alle sostanze pericolose da ricercare con riferimento alle attività di cui all'allegato VIII, alla Parte Seconda.	Formali e sostanziali		Favorevole con osservazioni
7.6.2018	919/2018	2.7.2018	1686/2018	Regolamento ministeriale	Schema di Regolamento recante la definizione del contratto base, di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, di cui all'articolo 22 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.	Formali e sostanziali	La Sezione sottolinea, in conformità al sistema delle fonti, come sia superfluo che un regolamento ministeriale affermi la propria impossibilità di incidere su norme di rango primario.	Favorevole con osservazioni
7.6.2018	933/2018	3.7.2018	1719/2018	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Regolamento concernente la definizione della struttura del piano dei conti integrato delle amministrazioni centrali dello Stato ai sensi dell'articolo 38-ter	Formali e sostanziali	La Sezione evidenzia, dal punto di vista procedurale, come il termine previsto per l'adozione del regolamento in oggetto sia ordinatorio e la sua scadenza non preclude l'adozione del medesimo. Per quanto riguarda l'assetto delle fonti, la Sezione osserva che la materia dei controlli, dato l'indubbio carattere normativo delle relative disposizioni, vada disciplinata in sede regolamentare. Dal punto di vista redazionale, la Sezione evidenzia la necessità di espungere dal regolamento disposizioni ripetitive di norme primarie: «la natura regolamentare del decreto in esame comporta che esso non	Favorevole con osservazioni

					<i>della legge 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica".</i>		possa essere meramente ripetitivo di disposizioni già contenute nella legge, perché tali ripetizioni, oltre ad essere superflue, sono in contrasto con i principi in tema di rapporti tra fonte primaria e fonte regolamentare». Parimenti viene affermato il carattere superfluo della disposizione volta a prevedere che gli aggiornamenti dei livelli di articolazione del piano dei conti saranno adottati mediante modificazione del presente regolamento, «perché non potranno essere introdotti che con lo strumento regolamentare».	
21.6.2018	1023/2018	4.7.2018	1736/2018	Regolamento ministeriale	Schema di decreto ministeriale di emanazione delle linee guida relative alla "Metodologia per la valutazione ed accettazione del rischio nelle metropolitane";	Formali e sostanziali	La Sezione osserva che, sebbene la relazione illustrativa e lo stesso schema non qualificano mai il testo sottoposto quale "regolamento", le premesse allo schema richiamano il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, il cui articolo 95 attribuisce al Ministro «la facoltà di emanare norme regolamentari in materia di sistemi di trasporto ad impianti fissi». Inoltre «la natura stessa del testo sottoposto, recante norme generali e astratte, lo configurano inequivocabilmente quale regolamento».	Sospeso
5.7.2018	441/2018	9.7.2018	1772/2018	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante la "disciplina degli obiettivi, delle funzioni e della struttura del Sistema Informativo Trapianti (SIT), adottato in attuazione dell'articolo 7, comma 3, della legge 1 aprile 1999, n. 91".	Formali e sostanziali		Favorevole con osservazioni
19.7.2018	731/2018	24.7.2018	1897/2018	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, recante Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106".	Formali e sostanziali	La Sezione puntualizza che «l'approvazione in Consiglio dei Ministri dei provvedimenti legislativi non è per sé sufficiente a integrare la fattispecie dell'atto complesso, che si presenta quando sia richiesto comunque un atto d'assenso formale quale concerto, intesa. Né, d'altro canto, la decisione squisitamente politica, e non tecnico amministrativa, assunta in sede politica è di per sé in grado di superare le eventuali discrasie, aporie o errori tecnico giuridici contenuti in un qualsiasi testo normativo». Nella fattispecie, in esame, nonostante la legge di delegazione non contenga formalmente la necessità di acquisire il concerto del Ministero dell'Interno, si rileva che, con il parere interlocutorio, non è stato chiesto il concerto solo formale, ma quello tecnico sostanziale, come emerge dalla motivazione. La Sezione ribadisce il rilievo già formulato in un precedente parere interlocutorio, secondo circa «l'appropriatezza dello strumento legislativo scelto, costituito da un decreto legislativo meramente integrativo e correttivo», per proporre di realizzare alcuni interventi emendativi che, invece, assumono i connotati della vera e propria innovazione. Un'innovazione che non pare consentita all'Esecutivo,	In parte favorevole con osservazioni, in parte contrario

							<p>attraverso un decreto legislativo integrativo e correttivo, una volta che sia spirato – come nel caso di specie – il termine di esercizio primario della delega conferitagli dal Parlamento».</p> <p>Si ricorda, in particolare, che nel parere n. 782 del 30 marzo 2017 (sul c.d. 'Correttivo al Codice dei contratti') il Consiglio di Stato ha già affrontato, e risolto negativamente, la questione dei limiti intrinseci quasi ontologici al potere "integrativo e correttivo" concesso dalle leggi di delegazione.</p>	
19.7.2018	1337/2018	26.7.2018	1927/2018	Linee guida ANAC	Linee guida recanti "Requisiti aggiuntivi delle imprese fallite o ammesse al concordato ai sensi dell'articolo 110, quinto comma, lettera b) del Codice".	Formali e sostanziali	La Sezione chiarisce come le Linee guida in esame abbiano carattere non vincolante. Esse si collegano «ad un potere più generale, di natura non cogente, spettante all'Autorità che, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche».	Sospeso
26.7.2018	1743/2018	30.7.2018	1965/2018	Regolamento ministeriale	Parere sullo schema di regolamento recante l'aggiornamento al d.m. 21 marzo 1973 relativo alla disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale;		La Sezione, con riferimento al ruolo del Consiglio di Stato in sede consultiva, evidenzia come tale organo esprima un parere «unicamente sulla correttezza giuridica dell'iter seguito e sul rispetto delle norme; esula invece dalla competenza della sezione l'accertamento della correttezza o meno delle valutazioni tecniche compiute dai competenti organi amministrativi», che se ne assumono la paternità e le conseguenti responsabilità.	Favorevole
26.7.2018	1425/2018	30.7.2018	1966/2018	Decreto legislativo	Schema di d.lgs. concernente le funzioni e i compiti del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto 29 maggio 2017 n. 97, al d. lgs. 8 marzo 2006, n. 139 concernente le funzioni e i compiti del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, e al d. lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione ribadisce la centralità dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dell'analisi tecnico-normativa (A.T.N.): tali strumenti - secondo quanto esplicitato dal d. P.C.M. n. 169 del 15 settembre 2017 ("Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione") - sono volti a favorire "la qualità del processo normativo" tramite l'individuazione "dei fabbisogni e delle priorità" sottesi agli atti regolamentari adottati dalla Pubblica Amministrazione.</p> <p>Più nel dettaglio, l'AIR è uno strumento volto a "offrire, nel corso dell'istruttoria normativa, attraverso un percorso trasparente di analisi, basato sull'evidenza empirica, un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo" (art. 2 del precitato d. P.C.M.), mentre l'ATN è finalizzata a verificare "l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente" (art. 1 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008, recante "Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa").</p>	Sospeso

					Fuoco, ai sensi dell'art. 8, comma 6, l. 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;			
26.7.2018	1388/2018	1.8.2018	1994/2018	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “Regolamento concernente le vittime dei reati intenzionali violenti recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014, n. 60, di disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura” ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge n. 122 del 2016.	Formali e sostanziali		Favorevole con osservazioni
26.7.2018	1424/2018	2.8.2018	2012/2018	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, concernente <i>“Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.</i>	Procedurali		Sospeso
9.4.2018	1502/2018	3.8.2018	2017/2018	Linee guida ANAC	Linee guida per l'affidamento dei servizi legali	Formali e sostanziali	La Sezione riconosce alle linee guida in esame carattere non vincolante e natura di atti amministrativi.	Favorevole con osservazioni

18.7.2018	669/2018	3.8.2018	2018/2018	Quesito in ordine alla sussistenza, della competenza della Banca d'Italia ad irrogare sanzioni pecuniarie	Potestà sanzionatoria in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del terrorismo;	Formali e sostanziali	<p>L'Adunanza generale osserva che «nessun dubbio sussiste in ordine alla facoltà di Banca d'Italia di formulare direttamente quesiti al Consiglio di Stato», rinviandosi al parere n. 1345/2003 del 15 aprile 2003, ove è posta in rilievo la natura pubblica e l'indipendenza che caratterizzano Banca d'Italia.</p> <p>Il quesito sollevato attiene alla necessità di verificare <i>“se la Banca d'Italia può essere ritenuta autorità competente ad irrogare le sanzioni previste dall'art. 62, comma 2, d.lgs. n. 231/2007, nei confronti dei titolari di funzioni di amministrazione, direzione o controllo degli intermediari da essa vigilati”</i>.</p> <p>L'Adunanza generale evidenzia come la questione esecutiva sia molto delicata «concernendo la potestà sanzionatoria, com'è noto rigorosamente presidiata dal principio di legalità».</p> <p>In questa prospettiva, il criterio generale che governa il riparto di competenza tra MEF e Autorità di vigilanza, è quello «in forza del quale quest'ultima associa sempre al potere di vigilanza quello sanzionatorio, salvo espresse e specifiche deroghe previste dalla legge, mentre il primo gode di una competenza di carattere residuale per tutti i rimanenti operatori non vigilati da apposite Autorità». Si osserva che, «stante il principio di stretta legalità che governa la materia, non v'è margine per ritagliare competenze ulteriori o per individuare criteri diversi rispetto a quello generale appena citato, né per ricostruire in via interpretativa eccezioni non espressamente puntualizzate dal legislatore».</p> <p>Alla luce di tale criterio, l'Adunanza generale dà risposta affermativa al quesito in oggetto, con la precisazione che da tale competenza esorbita l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per l'inosservanza dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, imputabile al personale e ai titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo di intermediari bancari e finanziari, espressamente attribuita dagli artt. 65 comma 1 lett. a) e 62 comma 9 al MEF.</p>	Favorevole con osservazioni
26.7.2018	1386/2018	9.8.2018	2044/2018	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		Favorevole con osservazioni

26.7.2018	1382/2018	20.8.2018	2052/2018	Quesito in ordine alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali	Normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.			
6.9.2018	759/2018	13.8.2018	2190/2018	Regolamento governativo	Schema di decreto del presidente della repubblica concernente regolamento di esecuzione del regolamento (ue) n. 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il regolamento (ce) n. 842/2006	Formali e sostanziali	La Sezione manifesta un evidente apprezzamento della scelta «operata dal Governo – a fronte di un nuovo Regolamento (UE) che ha integralmente sostituito il precedente - di procedere, con ugual metodo, a una integrale riscrittura della disciplina nazionale attuativa, predisponendo un nuovo schema di d.P.R. che a sua volta abrogherà il vigente d.P.R. 43/2012». In tale prospettiva è stata segnalata dalla Sezione l'utilità, per i destinatari della disciplina, della tabella di concordanza fra la vecchia e la nuova normativa nazionale e il nuovo Regolamento (UE), predisposta dal Ministero.	Favorevole con osservazioni
6.9.2018	1424/2018	18.8.2018	2213/2018	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, concernente "Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".	Formali e sostanziali	<p>La Sezione ribadisce la centralità dell'A.I.R., quale strumento volto a "offrire, nel corso dell'istruttoria normativa, attraverso un percorso trasparente di analisi basato sull'evidenza empirica, un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo". Inoltre, nello svolgimento dell'A.I.R., le Amministrazioni procedono "all'individuazione e alla comparazione di opzioni di regolamentazione alternative, inclusa quella di non intervento, valutandone la fattibilità e gli effetti previsti" (art. 2 del d.P.C.M. n. 169 del 2017). Si sottolinea altresì la importanza della verifica dell'impatto della regolamentazione (V.I.R.) sul precedente decreto legislativo n. 95 del 2017, strumento con il quale, tra l'altro, le Amministrazioni forniscono "attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, all'efficacia ed all'efficienza di norme vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione".</p> <p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione osserva che con il concerto «il Ministro partecipa dell'iniziativa politica concorrendo ad assumerne la responsabilità: il concerto, conseguentemente, può essere manifestato da un funzionario soltanto per espresso incarico o "d'ordine" del Ministro, con la conseguenza che - al fine di evitare che la suddetta omissione si rifletta sulla regolarità formale del testo in esame - è necessario che l'Amministrazione riferente acquisisca tale concerto, nella forma tecnicamente corretta, prima di approvare definitivamente lo stesso».</p> <p>Per quanto riguarda l'ambito e il ruolo dei provvedimenti normativi correttivi di un decreto legislativo, la Sezione ritiene che «l'adozione del correttivo deve, in primo luogo, servire ad apportare tutte quelle</p>	Favorevole con osservazioni

						<p>modifiche necessarie per un miglior funzionamento, in sede applicativa, delle norme originariamente introdotte».</p> <p>Occorre allora considerare le potenzialità (e i limiti) di tale strumento nella logica complessiva della legge delega e di quella generale del “modello” dei decreti legislativi correttivi, una figura non prevista dall’articolo 76 della Costituzione, ma ormai consolidata nella più recente prassi costituzionale.</p> <p>Sotto un primo profilo, non può che confermarsi il principio (Cons. Stato, Commissione speciale dell’8 marzo 2017 parere n. 638 del 2017) secondo cui «il mancato recepimento di una parte della delega entro il termine di scadenza consuma definitivamente il relativo potere, e tale mancato esercizio non può essere recuperato in sede di adozione di decreti correttivi. Tramite questi ultimi sono consentite, appunto, “integrazioni e correzioni” (anche rilevanti), a seguito di un periodo di “sperimentazione applicativa” riguardanti le parti di delega già esercitate, ma non un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega».</p> <p>Inoltre, «lo strumento del correttivo non può nemmeno costituire una sorta di “nuova riforma”, pur rispettosa della delega originaria, che modifichi le scelte operate in sede di prima esercizio della delega, attuando un’opzione di intervento radicalmente diversa da quella del decreto legislativo oggetto di correzione» (Corte cost. 26 giugno 2001, n. 206; Cons. Stato, Ad. Gen. 6 giugno 2007, n.1).</p> <p>Ciò detto in merito a “limiti” dei decreti correttivi, la Sezione ne evidenzia anche le potenzialità e le utilità. Esse sono intrinsecamente connesse alla “fase cruciale dell’attuazione” di ogni riforma: «dal momento che una riforma è tale solo quando raggiunge un’effettiva attuazione, che sia percepita dai cittadini e imprese e rilevata dai dati statistici, appare fondamentale procedere ad una verifica delle disfunzioni - giuridiche, amministrative o anche semplicemente pratiche - del testo originario. Invero, se è quasi inevitabile che ogni riforma presenti, almeno in una fase iniziale, difficoltà attuative, criticità o lacune, le stesse possono essere eliminate e l’impianto normativo può essere migliorato con una fase di progressivo adattamento: questo il ruolo essenziale demandato ai decreti “integrativi e correttivi”».</p> <p>Con tali decreti infatti, si può intervenire, «da un lato, per garantire la “qualità formale” del testo, con l’eliminazione di eventuali refusi, difetti di coordinamento, errori tecnici, illogicità e contraddizioni, dall’altro - e forse soprattutto - per apportare le correzioni e integrazioni che l’applicazione pratica renda opportune, se non indispensabili, per il buon funzionamento della riforma. Tali misure non sono “aggiuntive” rispetto alla riforma medesima, ma fanno parte integrante della stessa, e possono determinarne il successo in misura rilevante».</p> <p>La Sezione afferma dunque che, «così come il “modello” della legislazione delegata disegnata dall’articolo 76 della Costituzione ed attuato nella prassi costituzionale costituisce, potenzialmente, uno degli strumenti di intervento più efficaci per costruire una riforma organica, così il “modello” del decreto legislativo integrativo e correttivo costituisce uno strumento fondamentale, altrettanto</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

							<p>importante, per assicurarne la realizzazione in concreto» (Cons. Stato, Commissione speciale del 4 ottobre 2017, parere n. 2263 del 2017).</p> <p>Si precisa, in questa ottica, infine che costituisce specifico obiettivo del parere del Consiglio di Stato sui decreti legislativi, proprio la verifica del rispetto dei limiti interni ai decreti correttivi sopra indicati. Tale verifica, quindi, «tiene conto non solo dell'aspetto formale delle "nuove" disposizioni introdotte, ma soprattutto dell'effetto utile da esse raggiunto in correlazione, coordinamento e sinergia con l'impianto ormai consolidato del decreto base e delle relative norme».</p> <p>Sotto il profilo della redazione del testo, le modifiche sono state effettuate ricorrendo alla tecnica della "novella legislativa" del testo preesistente.</p> <p>La Sezione rileva che nel testo sono apportate circa 400 integrazioni e correzioni al decreto legislativo n. 95 del 2017. Tale modalità di normazione, come era stato già rilevato nel parere emesso dalla Commissione speciale il 12 aprile 2017, oltre a rendere non agevole la lettura del provvedimento, lascia inalterata la frammentarietà e la stratificazione del complesso di disposizioni che disciplinano l'ordinamento delle Forze di polizia. Secondo quanto sottolineato in quel parere, tale modalità, seppur comprensibile, non appare del tutto in linea con gli obiettivi di better regulation e di semplificazione che costituiscono principi informativi della delega, atteso che quest'ultima "è inserita in una legge di più ampio respiro, dedicata ad una profonda riforma della pubblica amministrazione, di cui la qualità della regolazione costituisce un aspetto fondamentale per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per l'andamento dei conti pubblici" (Cons. di Stato, Comm. Spec., 26 aprile 2016, n. 968).</p>	
6.9.2018	1425/2018	19.8.2018	2221/2018	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97 (<i>"Disposizioni recanti modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del</i>	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione osserva che alcuni soggetti associativi avevano richiesto di prospettare anche verbalmente (oltre che mediante osservazioni scritte) le loro indicazioni.</p> <p>In proposito la Sezione - anche a voler prescindere dalla non piena compatibilità delle istanze di soggetti o di associazioni di soggetti interessati con la normazione correttiva/integrativa di un impianto normativo già impostato dal decreto legislativo oggetto di correzione/integrazione (v. in tal senso il parere del Consiglio di Stato n. 1897/2018) - ritiene di non acquisire anche verbalmente apporti procedurali già noti e formulati per iscritto, e dunque di non accedere in questa sede alle richieste di dialettica verbale formulate in alcune delle sopra riferite osservazioni e proposte di soggetti rappresentativi di interessi di categoria.</p>	Favorevole con osservazioni

					<i>fuoco, e altre norme per l'ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"), al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 ("Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della L. 29 luglio 2003, n. 229") e al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 ("Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della L. 30 settembre 2004, n. 252").</i>			
20.9.2018	1576/2018	4.10.2018	2280/2018	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante ulteriori modifiche all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.	Formali e sostanziali	Dal punto di vista procedurale, la Sezione ritiene che la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero per gli Affari Europei, abbia legittimamente ritenuto di non accogliere l'emendamento proposto dalle Regioni e dalle Province autonome, considerato che la normativa in esame, in quanto attinente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rientra, nel suo complesso, tra le materie per le quali lo Stato ha attualmente legislazione esclusiva e può, quindi, esercitare la potestà regolamentare.	Favorevole con osservazioni
20.9.2018	1574/2018	11.10.2018	2324/2018	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento concernente norme per	Formali e sostanziali	La Sezione rileva che lo schema proposto si sostanzia in larga parte di riproposizioni, spesso letterali, di disposizioni già contenute nella	Sospeso

				<p>la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche ai sensi dell'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50</p>	<p>norma primaria. La Sezione aveva in più occasioni criticato tale <i>modus procedendi</i>, evidenziando, tra l'altro, «il rischio di incertezze applicative nel caso in cui la riproduzione testuale presenti anche lievi differenze rispetto al testo di rango legislativo, nonché di potenziale confusione nell'individuazione della disposizione applicabile nel caso in cui successive modifiche della norma primaria determinino un disallineamento dei testi».</p> <p>La Sezione osserva che, nel caso in esame, «l'atto regolamentare previsto dalla norma primaria risulta "costretto" tra, da un lato, disposizioni del decreto legislativo già di per se stesse molto analitiche e in parte autoapplicative e, dall'altro lato, il rinvio che la stessa norma di livello primario opera "a valle" alla specificazione delle modalità e dei criteri di riparto da concordarsi nella sede (naturale, in materia di trattamento economico del personale) della contrattazione collettiva di settore». Conseguentemente, una rigida applicazione del principio di disfavore per la ripetizione, nel testo regolamentare, di disposizioni già contenute nel testo di rango primario rischierebbe, nel caso concreto in esame, «di "prosciugare" eccessivamente l'area di possibile svolgimento del testo regolamentare, che rischierebbe di risolversi in un mero rinvio alla contrattazione collettiva».</p> <p>La Sezione nota altresì che «anche gli atti fonte che innovano l'ordinamento giuridico, sia pure di livello secondario, come i regolamenti, costituiscono dei testi giuridici, che devono come tali tendenzialmente possedere una loro propria compiutezza e complessiva "leggibilità", al fine di una agevole comprensione ed efficace applicazione in sede amministrativa: a tal fine può presentare una sua utilità l'intrinseca completezza del testo regolamentare come strumento unitario e autosufficiente di guida all'operatore pratico. In quest'ottica può rivelarsi in definitiva utile inglobare nel testo regolamentare termini, nozioni, definizioni e disposizioni già contenuti nella norma di rango primario, ma è bene che ciò avvenga con formule lessicali che privilegino il rinvio esplicito alla legge o all'atto di livello legislativo ed evitino ogni ambiguità riguardo alla corretta gerarchia delle fonti».</p> <p>La Sezione evidenzia particolarmente la «inversione del rapporto con la fonte di contrattazione collettiva, che, nel quadro normativo vigente, segue il regolamento come suo sviluppo specificativo di dettaglio anziché precederlo» e imporrebbe quindi un maggiore dettaglio precisante riguardo all'adempimento "<i>Sentite le organizzazioni sindacali di settore</i>".</p> <p>Sotto un diverso, ma connesso profilo, la Sezione sottolinea come il testo regolamentare proposto non sembri lasciare adeguato spazio, "a valle", alla contrattazione sindacale, «in particolare lì dove, ad esempio, negli articoli 5, 6 e 7, in tema di criteri di calcolo e di ripartizione del compenso ai soggetti aventi diritto, introduce disposizioni molto analitiche e ne demanda l'attuazione al dirigente competente per l'appalto, non prefigurando spazi di intervento per la contrattazione collettiva, che, invece, proprio in questo segmento della disciplina potrebbe rinvenire un suo spazio appropriato di esplicazione».</p>	
--	--	--	--	--	---	--

							Con riferimento alla entrata in vigore del regolamento, la Sezione osserva che la previsione dell'entrata in vigore del regolamento il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale deroghi inammissibilmente, in mancanza di idonea autorizzazione in tal senso nella norma primaria, al disposto dell'art. 10 delle preleggi, che definisce l'inizio dell'obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti.	
11.10.2018	1680/2018	12.10.2018	2333/2018	Regolamento ministeriale	Schema di decreto ministeriale recante: "Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 9 febbraio 2018, n. 17, recante la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247."	Formali e sostanziali		Favorevole
11.10.2018	1688/2018	15.10.2018	2335/2018	Regolamento Presidenza del Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente "Ulteriori modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2016, n. 187, recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e successive modificazioni".			Favorevole
25.9.2018	1588/2018	26.10.2018	2427/2018	Quesito ANAC	Richiesta di parere - LUMSA - Libera Università SS. Assunta - sottoposizione al d.lgs. n. 50 del 2016.			