PARERI DELLA SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO - dal 1° luglio 2021 al 3 novembre 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 *drafting***	**Esito**
08.06.2021	1524/2020	05.07.2021	1147/2021	Regolamento ministeriale	Schema di d.m. recante attuazione dell'art. 111-*bis* del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli operatori bancari di finanza etica e sostenibile.	Formali	Sul piano della tecnica redazionale, sono richiamate le "*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*", di cui alla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 20 aprile 2001, n. 10888 (G.U., serie generale, n. 97 del 27 aprile 2001). Al riguardo, la Sezione sottolinea il fine di conseguire omogeneità nella materia disciplinata, nonché la maggiore chiarezza possibile nella formulazione delle disposizioni di attuazione. È altresì suggerito all'amministrazione di espungere i verbi servili.	Favorevole con osservazioni
22.06.2021	696/2021	14.07.2021	1218/2021	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	La Sezione ravvisa la principale novità dello schema di decreto in esame nella disciplina relativa alla causa di esclusione dall'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica in ragione di precedenti sanzioni irrogate dalle Autorità. L'intento del legislatore è quello di impedire che operatori economici che abbiano agito *contra ius*, incorrendo in sanzioni amministrative, possano svolgere l'attività di vendita di energia elettrica ai clienti finali. A parere della Sezione, lo schema di decreto risponde complessivamente all'obiettivo perseguito in sede attuativa, ovverosia coniugare una sanzione afflittiva, qual è l'espulsione dal mercato, con i principi eurounitari di effettività, proporzionalità e dissuasività. Quanto alla pubblicazione delle informazioni fornite dalle imprese di vendita, secondo la Sezione essa è compatibile con la disposizione attributiva del potere regolamentare, anche se non è espressamente prevista. Una siffatta attribuzione, più precisamente, trova fondamento nelle esigenze di trasparenza nei confronti dei clienti finali, nell'ottica di una maggiore tutela nella scelta dell'impresa di vendita in un contesto di libero mercato. Nondimeno, la Sezione segnala che sul punto l'attribuzione del potere amministrativo necessita di una delimitazione di confini da parte dell'emanando regolamento attuativo.	Favorevole con osservazioni

06.07.2021	531/2021	22.07.2021	1301/2021	Regolamento interministeriale	Schema di regolamento recante disposizioni applicative concernenti il Fondo per l'indennizzo dei consumatori titolari di *voucher* emessi ai sensi dell'articolo 88-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.	Sostanziali	La Sezione censura il ritardo nell'elaborazione dello schema di decreto, che ha reso impossibile utilizzare le risorse stanziate per il 2020, confluite ormai tra le economie di bilancio. La responsabilità per il ritardo nell'elaborazione dello schema di decreto, determinante la riduzione delle risorse a disposizione per gli indennizzi, non investe specificamente l'amministrazione proponente, ma le diverse amministrazioni nel loro complesso. A parere della Sezione, è pertanto necessario che venga assicurata maggiore attenzione per il rispetto dei termini (indipendentemente dal loro carattere ordinatorio o perentorio) previsti dal legislatore per l'adozione dei regolamenti, sì da evitare, nella fase elaborativa delle disposizioni di rango primario, l'indicazione di termini destinati a non essere osservati e, nella fase attuativa, l'inefficacia parziale delle disposizioni di rango primario, con la dispersione – come nel caso in esame – di risorse di cui avrebbero potuto beneficiare talune categorie di soggetti. Svolte tali considerazioni, la Sezione ritiene di trasmettere il proprio parere anche al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'invito a svolgere un'opera di monitoraggio e coordinamento puntuale in argomento. Quanto alla fase attuativa del regolamento, la Sezione ritiene dubbio che – in presenza di una disposizione di rango primario che rimette al regolamento la definizione dei criteri, delle modalità di attuazione e della misura dell'indennizzo – sia sufficiente un mero rinvio all'avviso sul sito istituzionale per l'indicazione delle modalità di presentazione delle domande e di erogazione dell'indennizzo. Si ravvisa infatti il rischio che ne risulti sostanzialmente svuotato il contenuto proprio del regolamento in favore della fase attuativa.	Favorevole con osservazioni
06.07.2021	719/2021	27.07.2021	1348/2021	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante regolamento relativo alla definizione dei criteri di iscrizione obbligatoria in sezione separata dell'albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e di riscossione dei tributi e delle altre entrate delle province e dei comuni, per i soggetti che svolgono esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate	Formali e sostanziali	La Sezione osserva criticamente che lo schema di regolamento è stato trasmesso ben oltre la scadenza del termine di 180 giorni previsto per la relativa adozione. Al riguardo, sebbene non si tratti di un termine perentorio, è richiamata la necessità che l'amministrazione osservi i termini posti dalla legge per l'esercizio del potere regolamentare o che preventivamente siano inseriti, in disposizioni del genere, termini adeguati ai tempi realmente richiesti in sede attuativa. Ciò anche per tutelare l'affidamento dei destinatari nelle disposizioni. È poi criticato, sul piano dell'*iter* seguito, il fatto che la relazione tecnica di accompagnamento dello schema in esame non risulti verificata dalla Ragioneria Generale dello Stato. In merito, la Sezione chiarisce che non è sufficiente il rinvio alla relazione tecnica che ha accompagnato le disposizioni di rango primario. Difatti, la relazione tecnica, positivamente riscontrata, relativa a disposizioni di rango primario non garantisce l'assenza di oneri di distinte disposizioni attuative di rango secondario e va pertanto ulteriormente verificata. È quindi richiesto all'amministrazione di integrare la documentazione a corredo dello schema di regolamento, acquisendo la bollinatura della RGS.	Sospeso (interlocutorio)

					degli enti locali e delle società da essi partecipate - Articolo 1, comma 805, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.		Sotto il profilo redazionale, la Sezione segnala che è sempre preferibile, nel citare partizioni interne a un atto normativo, richiamare prima l'articolo, poi il comma e poi le partizioni inferiori. Infine, con riguardo all'entrata in vigore del regolamento, la Sezione richiama l'art. 10 delle Disposizioni sulla legge in generale (c.d. Preleggi) - rubricato "*Inizio dell'obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti*", secondo cui "Le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto". Conseguentemente, la Sezione richiede che lo schema regolamentare sia modificato, prevedendo un termine di entrata in vigore del decreto di quindici giorni da quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.	
06.07.2021	729/2021	27.07.2021	1349/2021	Regolamento ministeriale	Schema di Regolamento concernente le funzioni, l'organizzazione e il funzionamento delle Scuole di archivistica, paleografia e diplomatica degli Archivi di Stato in attuazione dell'articolo 9, commi 3 e 4, del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368.	Sostanziali	Sul piano del sistema delle fonti, la Sezione rileva che il decreto sottoposto a parere risponde all'esigenza di una modernizzazione dell'offerta formativa, coerentemente con l'evolversi del ruolo dell'archivista nella società e con il mutato quadro normativo (in riferimento alla diversa disciplina dei profili professionali degli archivisti di Stato e alla nuova disciplina in materia di documentazione amministrativa). In relazione al contesto ordinamentale in cui l'intervento normativo deve inserirsi, secondo i consolidati principi di qualità della normazione, il Regolamento risponde all'obiettivo di carattere generale di definire un quadro procedurale omogeneo sull'intero territorio nazionale in materia di funzionamento, organizzazione, materie di insegnamento ed esami relativi alle Scuole di archivistica, paleografia e diplomatica degli Archivi di Stato.	Favorevole con osservazioni
20.07.2021	813/2021	29.07.2021	1357/2021	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Norme per la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche al personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".	Formali e sostanziali	Sul piano del *drafting* normativo, la Sezione rileva che andrebbe, in via generale, evitata la riproduzione pedissequa di disposizioni già presenti nella fonte primaria, salvo il loro necessario inserimento in un contesto che ne completi o ne dettagli la portata.	Favorevole con osservazioni
20.07.2021	777/2021	29.07.2021	1358/2021	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro della giustizia recante: "Regolamento di cui all'articolo 43 commi 3 e 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2021 n. 36, relativo ai	Formali e sostanziali	Preliminarmente, la Sezione rileva che la norma fondativa del potere regolamentare esercitato tramite lo schema in esame si colloca nel d.lgs. n. 36/2021, in apertura del Titolo VI ("*Disposizioni in materia di pari opportunità per le persone con disabilità nell'accesso ai gruppi sportivi militari e dei Corpi civili dello Stato*"), suddiviso in un Capo I ("*Gruppi sportivi dei Corpi civili dello Stato*"), un Capo II ("*Gruppi sportivi*	Favorevole con osservazioni e condizioni

					requisiti e alle modalità di accesso nonché ai requisiti di idoneità psicofisica per gli atleti paralimpici alla «Sezione Paralimpica Fiamme Azzurre» del Corpo di Polizia penitenziaria e al reimpiego del personale non più idoneo all'attività sportiva paralimpica".		*militari*") e un Capo III ("*Disposizioni in materia di assunzioni nella Pubblica Amministrazione*"). Nel Capo I figurano, oltre all'art. 43 – istitutivo della Sezione Paralimpica nell'ambito del Corpo della Polizia penitenziaria – l'art. 44, dedicato al reclutamento di atleti paralimpici da parte dei gruppi sportivi della Polizia di Stato e l'art. 45, relativo al reclutamento di atleti paralimpici nelle componenti sportive del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. La Sezione, pertanto, segnala la necessità che la Presidenza del Consiglio – e per essa il DAGL – svolga una doverosa opera di coordinamento fra i testi che verranno predisposti dalle singole amministrazioni, onde evitare disparità ingiustificate. Nella medesima prospettiva, la Sezione osserva criticamente che, dalle relazioni allegate allo schema regolamentare, non emerge che il Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio abbia partecipato, o comunque sia stato consultato, nell'*iter* formativo dello schema stesso. Risulta quindi necessario che, alla luce delle competenze istituzionalmente spettanti a tale Dipartimento, questo venga consultato prima dell'adozione dello schema in esame e che comunque sia interpellato ai fini della predisposizione delle successive normative in materia di atleti paralimpici. In punto di *drafting* normativo, come regola generale, si indica la necessità di coniugare i verbi al presente e non al futuro. Inoltre, per esprimere il precetto normativo, non si utilizzano i verbi servili, ma i verbi all'indicativo presente.	
20.07.2021	812/2021	03.08.2021	1368/2021	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche ai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95 e 1° febbraio 2010, n. 54.	Sostanziali	Come riferito dalla Sezione, il regolamento sottoposto a parere aggiorna alcune disposizioni sull'organizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, alla luce dell'evoluzione normativa e delle esigenze emerse dalla prassi. La principale innovazione è ravvisata nella soppressione di un ufficio dirigenziale generale – il Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale – e nell'istituzione di un diverso ufficio del medesimo livello – la Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale – al quale vengono conferite competenze da parte di altre strutture (Segreteria generale, Direzione generale per la promozione del sistema Paese, Direzione generale per le risorse e l'innovazione, Servizio stampa). Al riguardo, la Sezione osserva che la nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale si pone l'obiettivo di raggiungere con maggiore efficacia la società civile nazionale e internazionale, coinvolgendola nella riflessione sulla politica estera, valorizzando le sinergie con uno dei fattori chiave del *soft power* italiano nel mondo, ovverosia la diplomazia culturale. La costituzione della nuova direzione risponde quindi all'esigenza di fornire una regia unica, che permetta un armonico potenziamento dei diversi strumenti di diplomazia pubblica e culturale. Sul piano del sistema delle fonti, la Sezione riscontra favorevolmente il fatto che il Ministero, pur registrando le nuove posizioni dirigenziali di	Favorevole con osservazioni

							livello non generale nella propria dotazione organica allegata allo schema di decreto sottoposto a parere, non abbia in tale sede disciplinato la collocazione e le specifiche funzioni di esse, trattandosi di un compito rimesso alla fonte non regolamentare di cui all'art. 17, c. 4, lett. *e*), l. n. 400 del 1988. Inoltre, la Sezione ritiene che risulti coerente con l'assetto previsto dalla legge n. 400 del 1988, rispondendo alla logica di *better regulation*, l'intento di superare i regimi derogatori e speciali che determinino la coesistenza, nello stesso testo, di norme di diverso livello normativo. È pertanto auspicata la riconduzione della disciplina delle organizzazioni ministeriali entro l'alveo fisiologico e tradizionale disegnato dall'art. 17 della menzionata legge del 1988 e dall'art. 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Con riferimento all'*iter* procedurale seguito, si segnala che l'assenso del Ministero dell'economia e delle finanze non risulta ritualmente acquisito. Di conseguenza, è richiesto che il Ministero proponente curi, prima della delibera conclusiva del Consiglio dei Ministri, la corretta acquisizione del concerto del Ministero dell'economia e delle finanze. In merito, la Sezione richiama quanto precisato in ordine all'acquisizione dei concerti ministeriali nel parere n. 246 del 28 gennaio 2020. Circa la nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica, la Sezione rileva come l'introduzione di questa nuova Direzione generale ponga talune rilevanti questioni. In particolare, si profila un problema definitorio, attesa la novità di questa denominazione nel sistema normativo vigente. Al riguardo, la "*public diplomacy*" costituisce senz'altro una nuova frontiera delle relazioni diplomatiche: una pratica istituzionale già da tempo sperimentata *de facto*, che negli ultimi anni ha assunto una sua più specifica consistenza e un'autonoma connotazione, anche teorica. Secondo l'impostazione del Ministero, il concetto sembra designare un insieme di attività orientate essenzialmente alla comunicazione e all'informazione sulla Nazione nella sua proiezione internazionale; tali attività sono strettamente connesse a quelle della diplomazia culturale, che riguardano gli scambi interculturali, la promozione della cultura e della lingua nazionale all'estero, l'organizzazione e/o il sostegno agli scambi formativi e di ricerca. Il complesso di tali attività giunge a comprendere il c.d. "*country branding*", ovverosia la "reputazione internazionale" del Paese e del sistema-Paese. La Sezione, in termini generali, riscontra la piena cittadinanza, anche giuridica, di questa nozione all'interno dell'organizzazione del Ministero degli esteri. Anzi, è opinione della Sezione che questa scelta, ferme restando le valutazioni di merito riservate al Governo, debba essere appieno sostenuta. Tuttavia, la Sezione richiama l'attenzione del Ministero sulla necessità di curare maggiormente i profili definitori, che possono rivelarsi densi di ricadute ordinamentali anche sul riparto di competenze, interne ed esterne, delle varie amministrazioni.	

							A quest'ultimo riguardo, la Sezione segnala come, ad esempio, sia invalso nella prassi amministrativa un diverso e più ristretto uso della locuzione "diplomazia culturale", riferita all'intensa attività, condotta soprattutto nell'ultimo trentennio, volta al recupero dei beni culturali nazionali trafugati all'estero, attività che ha visto spesso la regia del Ministero dei beni culturali (attuale Ministero della cultura), con la partecipazione attiva delle rappresentanze diplomatiche italiane nei Paesi esteri di illecita esportazione (oltre che del Nucleo tutela del patrimonio culturale dell'Arma dei Carabinieri e dell'Avvocatura dello Stato). Al fine di prevenire talune ambiguità che potrebbero pertanto ingenerarsi in relazione ai suddetti aspetti semantici del termine, la Sezione invita il Ministero a valutare se inserire una precisazione che faccia salve le competenze di tutela del Ministero della cultura nell'azione di recupero di beni culturali appartenenti al patrimonio culturale nazionale illecitamente esportati all'estero. Sul piano applicativo, si raccomanda all'amministrazione di monitorare nella pratica il funzionamento coerente del nuovo modello organizzativo, valutando la possibilità di introdurre, se del caso, forme di raccordo in via di prassi, allo scopo di evitare anche in concreto, e non solo nella norma generale, la frammentazione e la dispersione dell'azione della rappresentanza del sistema-Paese all'estero, che dovrebbe essere auspicabilmente, se non unitaria, almeno omogenea e coesa. Infine, la Sezione osserva in termini generali che l'abrogazione delle norme di novella non equivale ad abrogare anche la norma novellata; pertanto, risulta preferibile disporre direttamente l'abrogazione della norma novellata.	
20.07.2021	769/2021	03.08.2021	1369/2021	Linee guida ANAC	Linee guida di aggiornamento della determinazione n. 3 del 9/12/2014 recante «Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali».	Sostanziali	Il parere della Sezione consultiva per gli Atti normativi è stato richiesto dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate, nonché dell'impatto *erga omnes* di tale atto. Inviando lo schema delle Linee guida per il parere facoltativo del Consiglio di Stato, l'ANAC denota – e su ciò la Sezione esprime il proprio apprezzamento – di voler proseguire la collaborazione interistituzionale già positivamente sperimentata, nel quadro di un'evoluzione sostanziale delle funzioni consultive del Consiglio di Stato, anche per atti non tipici e *sui generis*, che non costituiscono un atto normativo in senso proprio, ma neppure possono configurarsi come mero oggetto di un quesito su questioni specifiche e puntuali (cfr. parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato n. 1903 del 13 settembre 2016 e i pareri della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 341 del 13 febbraio 2017 e n. 1257 del 29 maggio 2017). Relativamente alla qualificazione delle Linee guida in esame, la Sezione evidenzia che si tratta di uno strumento di regolazione flessibile – *ex* art. 203, c. 2, del codice dei contratti pubblici – volto a promuovere l'efficienza, la qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, l'omogeneità dei procedimenti amministrativi e lo sviluppo delle migliori pratiche. Si	La Sezione rileva che la sostituzione integrale delle precedenti Linee guida del 2014 costituisce una soluzione appropriata. In ragione dell'intreccio di diverse competenze che caratterizza la materia, la Sezione segnala la necessità che i diversi beni-interessi coinvolti trovino una composizione

							tratta, pertanto, di un atto privo di efficacia normativa vincolante, per il quale il parere del Consiglio di Stato ha natura solo facoltativa (sulla classificazione e sul regime giuridico dei diversi atti di regolazione dell'ANAC, nell'ambito di contratti pubblici, la Sezione rinvia al proprio parere n. 2189 del 29 luglio 2019). Lo schema di atto di regolazione in questione – recante l'aggiornamento della deliberazione ANAC n. 3 del 9 dicembre 2014 in tema di affidamento dei servizi postali – è frutto di elaborazione congiunta dell'ANAC e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom). La Sezione osserva che le Linee guida in esame presentano una base giuridica mista o composita, poggiando a un tempo sui poteri di regolazione flessibile attribuiti all'ANAC dal codice dei contratti pubblici (quale strumento attuativo delle sue funzioni di vigilanza, controllo e regolazione nella materia dei contratti pubblici), e sui poteri già propri dell'Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, oggi attribuiti all'AGCom (in particolar modo, quelli di promozione della concorrenza nei mercati postali e di analisi e monitoraggio di tali mercati, con principale riferimento ai prezzi dei servizi). Tuttavia, la Sezione riscontra che lo schema di atto trasmesso risulta firmato dal solo Presidente dell'ANAC (benché redatto su carta intestata con il logo di entrambe le Autorità). Invece, nelle precedenti Linee guida del 2014 – adottate con determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014 del Presidente dell'ANAC – la partecipazione dell'AGCom era risolta mediante il suo coinvolgimento nei lavori di un apposito tavolo tecnico, al quale avevano partecipato anche Poste Italiane s.p.a., le maggiori associazioni rappresentative degli operatori privati e alcuni operatori privati. Tanto osservato, la Sezione ritiene necessario che l'Autorità proponente opti chiaramente per una delle due alternative percorribili: quella di un atto proprio e autonomo, sentita l'AGCom; oppure quella consistente nell'adozione di un atto soggettivamente complesso, intestato a entrambe le Autorità, adottato secondo i rispettivi ordinamenti interni. A parere della Sezione, ambedue le soluzioni risultano in astratto percorribili, sebbene la seconda risulti più coerente con il sistema, posta la coesistenza, nella materia oggetto delle Linee guida, di competenze proprie di entrambe le Autorità coinvolte. Sotto quest'ultimo profilo, la Sezione ritiene superabile la possibile obiezione formale – ostativa all'adozione di un atto soggettivamente complesso – consistente nel rilievo della "atipicità" di un siffatto atto congiunto, che mescolerebbe insieme titoli di competenza eterogenei. In particolare, l'obiezione sarebbe superabile, in primo luogo, perché i poteri di regolazione dell'AGCom, quale Autorità di regolamentazione del settore postale, includono senz'altro, anche implicitamente, un potere di adozione di atti di indirizzo e di raccomandazioni di carattere generale non vincolanti; in secondo luogo, perché l'intreccio delle materie e delle competenze rende sicuramente preferibile l'emanazione di un atto unico, in luogo di una altrimenti inevitabile duplicazione di atti, comunque diversi, per quanto coordinati e convergenti.	ragionevole e adeguata. A parere della Sezione, lo schema di Linee guida in esame soddisfa in larga parte tale esigenza, trovando un condivisibile punto di equilibrio tra i diversi interessi che concorrono *in subiecta materia*. La Sezione segnala però la necessità che sia introdotta, nelle Linee guida in esame, una più accurata distinzione tra le prestazioni interne alla nozione di "servizio postale", quali parti essenziali dell'appalto, e quelle che invece si pongono a monte o a valle. In generale, la Sezione valuta favorevolmente il fatto che sia stato sottoposto al suo parere facoltativo lo schema delle Linee guida in esame, nella logica della collaborazione istituzionale e dell'evoluzione sostanziale delle funzioni consultive del Consiglio di Stato.

							Inoltre, tale modalità nuova di esercizio dei poteri di *soft regulation* – in un settore tradizionalmente aperto e sensibile alle continue evoluzioni del mercato – sembrerebbe poter valorizzare e rendere operativo il principio di leale collaborazione tra Istituzioni indipendenti, facendo confluire i loro distinti poteri di intervento in un provvedimento unitario, coerente, condiviso, ispirato a principi di *better regulation*, più solido nelle implicazioni sistemiche. La Sezione ritiene dunque che, senza alcun *vulnus* per l'autonomia e la piena salvaguardia delle rispettive sfere di competenza, ANAC e AGCom possano optare per l'adozione di un atto congiunto, soggettivamente complesso, fermo restando che tale possibilità rappresenta un modello di ibridazione scarsamente ripetibile. Con l'ulteriore precisazione per cui, in futuro, a fronte di sopravvenienze o di mutamenti fattuali e giuridici rilevanti della materia o del suo ambito di contesto, nulla preclude alle singole Autorità di tornare a pronunciarsi su queste tematiche esercitando autonomamente i propri, rispettivi poteri. Riguardo all'*iter* di elaborazione del testo delle Linee guida, la Sezione prende atto dell'ampia partecipazione assicurata agli stakeholder del settore, senza avere rilievi da formulare. Ancora sul piano formale, si osserva che l'ANAC sembra aver optato per l'integrale sostituzione delle Linee guida del 2014, senza però enunciare tale scelta in modo chiaro e inequivoco e senza indicare le ragioni per le quali non si è ritenuto possibile o preferibile operare con emendamenti puntuali alle linee guida vigenti. Tale scelta, peraltro, appare in contrasto con la denominazione delle nuove Linee guida, nell'intestazione del documento, come "*di aggiornamento della determinazione n. 3 del 9/12/2014 recante «Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali»*". Nessuna disposizione è poi contenuta nel testo per chiarire se le nuove Linee guida sostituiscono e abrogano quelle del 2014 o si affiancano a esse integrandole. Dal momento che gli indici dei due documenti presentano pressoché i medesimi contenuti, la Sezione desume che l'intento delle nuove Linee guida sia quello di sostituire integralmente quelle del 2014, ma censura il fatto che tale intento non venga chiarito in maniera esplicita. Circa i contenuti dell'atto sottoposto a parere, è segnalata la necessità che i diversi beni-interessi coinvolti trovino una composizione ragionevole e adeguata, evitando che l'uno possa divenire prevalente, con ingiustificato pregiudizio degli altri. In particolare, trattandosi di appalti di servizi, occorre evitare che il pur rilevante interesse pubblico alla tutela e alla promozione del mercato e della concorrenza si traduca in un'indebita compressione o lesione del potere-dovere istituzionale della stazione appaltante di obbedire ai canoni di buona amministrazione efficiente ed efficace e di orientare le sue scelte verso i partner privati che assicurino le migliori condizioni di fornitura e di svolgimento del servizio, nell'ottica economica del miglior rapporto qualità-prezzo, in ossequio ai principi desumibili dall'art. 97 della Costituzione.	

							È poi evidenziato che il tema della definizione dell'oggetto dell'appalto del servizio postale interseca quello del riparto tra gli operatori economici delle varie prestazioni che convergono nel servizio postale. A tal proposito, la Sezione suggerisce di introdurre, nelle Linee guida, una più accurata distinzione tra quelle che sono prestazioni interne alla nozione di "servizio postale", quali parti essenziali dell'appalto, rispetto a quelle che si pongono a monte o a valle. Il tema si intreccia con quello del rapporto con il concessionario del servizio universale ("postalizzazione"), che spesso si inserisce nella stessa attività di recapito, che pure costituisce un momento essenziale del servizio postale. Queste prestazioni sono dunque interne ed essenziali all'appalto di servizi postali, occorrendo perciò valutare attentamente se e in che limiti sia possibile scinderle in affidamenti a operatori economici diversi (mediante distinti contratti di appalto). Su questo profilo la Sezione richiede chiarificazioni. Ancora, la Sezione osserva che la nozione emergente dalle Linee guida di "servizi a monte del servizio postale" (i quali "includono i servizi di elaborazione, composizione dei documenti, stampa e imbustamento") e di "servizi a valle del servizio postale" (che "includono la conservazione sostitutiva e l'archiviazione degli avvisi di ricevimento") appare, nelle sue specificazioni, riduttiva rispetto a quella dettata dal codice dei contratti pubblici (che considera «altri servizi diversi dai servizi postali» i "servizi di gestione di servizi postali, ossia servizi precedenti l'invio e servizi successivi all'invio, compresi i servizi di smistamento della posta"). Si suggerisce pertanto di valutare se la formulazione proposta non debba essere resa più aperta, senza che sia riferita esclusivamente all'elenco tassativo delle prestazioni contenuto nel testo attuale. Infine, la Sezione osserva che anche il tema della postalizzazione da parte dell'affidatario di parti del servizio di recapito attiene alla definizione dell'oggetto del servizio, oltre che al tema della copertura del servizio di recapito, sicché sarebbe opportuno introdurre un riferimento a questo profilo. La Sezione si mostra scettica rispetto alla prevista possibilità che l'unitarietà del processo di notificazione sia assicurata, introducendo apposite garanzie, da una pluralità di soggetti aggregati in forma stabile e continuativa, come avviene nel caso di *franchising*, purché sussista un vincolo di esclusività e a condizione che la gestione dell'intera fornitura del servizio e la conseguente responsabilità siano ricondotte a un unico soggetto in grado di esercitare effettivi poteri di indirizzo e di controllo sull'intera rete postale di operatori aggregati. A parere della Sezione, uno strumento più idoneo, che trova nel codice dei contratti pubblici una specifica disciplina, potrebbe essere il raggruppamento temporaneo di imprese, benché anche in questa ipotesi permangano dubbi, in quanto l'impresa capogruppo mandataria risponde solo a titolo di responsabilità solidale (art. 48, c. 5, del codice dei contratti pubblici). In ogni caso, considerato che il *franchising* – quale contratto atipico di diritto commerciale forgiato dalla prassi – può presentare multiformi connotazioni e contenuti pattizi eterogenei, la Sezione ritiene che riguardo a tale figura, se effettivamente idonea a soddisfare le esigenze di	

							unitarietà del processo di notifica, occorrerà introdurre nel testo delle Linee guida più specifiche indicazioni contenutistiche vincolanti. Infine, la Sezione non ritiene che vi siano profili di anticomunitarietà a fronte del divieto generale e astratto di ricorso al subappalto per talune categorie di affidamenti e della limitazione rappresentata dalla facoltà di partecipare in raggruppamento soltanto attraverso specifiche forme. Difatti, le esigenze sottese al principio di unitarietà della notifica – tese a realizzare superiori fini istituzionali di diritto processuale e di diritto penale, anche a tutela della parte, oltre che dell'efficacia ed efficienza delle funzioni pubbliche – costituiscono validi motivi imperativi di ordine pubblico, che possono contenere e limitare le esigenze di tutela del mercato e della concorrenza.	
20.07.2021	820/2021	04.08.2021	1375/2021	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "*Modifiche al regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2019, n. 78*".	Sostanziali	Nel contesto ordinamentale, lo schema di regolamento adatta l'organizzazione del Ministero alle nuove esigenze connesse al contrasto di attività illecite o criminose, anche nell'ambito informatico e delle comunicazioni. Il provvedimento, a parere della Sezione, è coerente con le specifiche disposizioni di legge e corrisponde a obiettivi di maggiore efficacia amministrativa, senza comportare oneri aggiuntivi. La Sezione rileva favorevolmente che lo schema in esame è corredato della documentazione prescritta: analisi tecnico-normativa, relazione tecnica positivamente verificata dal Ragioniere Generale dello Stato, verbale della prevista informativa alle organizzazioni sindacali, concerto del Ministro dell'economia e delle finanze espresso dal Capo dell'Ufficio del coordinamento legislativo d'ordine del Ministro, mentre il concerto del Ministro per la pubblica amministrazione risulta reso dal dirigente dell'ufficio legislativo d'ordine del Ministro. A quest'ultimo riguardo, è segnalata l'esigenza di verificare che tale dirigente sia effettivamente il responsabile dell'ufficio legislativo, il solo che potrebbe firmare "d'ordine del Ministro"; in caso diverso, sarebbe necessario acquisire l'atto di concerto a firma del Ministro o del titolare dell'ufficio di diretta collaborazione, d'ordine del Ministro. In merito alla tecnica redazionale, la Sezione osserva favorevolmente che ci si trova di fronte a un caso non comune di perizia nell'uso delle tecniche di *drafting*. Sul piano del sistema delle fonti, a parere della Sezione il ritorno al regolamento governativo, dopo la stagione derogatoria e transitoria dei d.P.C.M. di organizzazione dei Ministeri, manifesta inevitabilmente la prevedibile aporia di una tecnica normativa che consiste nell'interpolazione di un regolamento adottato in forma semplificata con disposizioni introdotte mediante il procedimento ordinario stabilito dalla l. 400 del 1988: l'effetto risulta anomalo, perché l'atto normativo di riferimento resta il d.P.C.M., modificato in parte da un d.P.R., che dovrebbe invece essere il mezzo proprio di regolazione.	Favorevole

							Per poter rimediare a tale anomalia, la Sezione suggerisce di ricondurre le norme dei d.P.C.M. nell'alveo della fonte ordinaria del regolamento governativo, anche per mero recepimento testuale e senza la necessità di modificazioni nel contenuto, quando non dovuto a norme di legge sopravvenute, come nel caso in esame, o a esigenze di coordinamento. In sostanza, il regolamento governativo in oggetto potrebbe consistere, invece che nella novella al d.P.C.M., nella riscrittura "compilativa", sotto forma di d.P.R., di tutto il regolamento organizzativo oggi vigente, come innovato dalle disposizioni in esame, con contestuale abrogazione del d.P.C.M. n. 78 del 2019. Tale operazione, secondo la Sezione, sarebbe coerente con il sistema delineato dalla l. n. 400/1988, che postula anche il riordino a carattere compilativo. Per i regolamenti, la Sezione richiama il comma 4-*ter* dell'art. 17, secondo cui con d.P.R., "*si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti…*". Al riguardo la Sezione evidenzia che il Consiglio di Stato ha sempre raccomandato, quale fattore di semplificazione dell'ordinamento, il ricorso alla tecnica della compilazione unitaria delle fonti di livello regolamentare, che comporta anche la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l'intervento normativo di volta in volta interessato. Il Consiglio di Stato, inoltre, ha più volte rammentato che – a differenza del livello primario – il riordino delle fonti secondarie è un potere "immanente" del Governo, che non necessita di una specifica previsione legislativa e potrebbe (anzi, dovrebbe) essere esercitato in qualsiasi momento si renda opportuno. Secondo la Sezione, laddove si addivenisse alla riscrittura compilativa del regolamento riproducendo anche le altre disposizioni, che non sono modificate dallo schema in esame, il relativo testo non dovrebbe essere sottoposto a un nuovo parere del Consiglio di Stato. Né sarebbe necessario adottare una nuova deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, perché il regolamento di organizzazione – completo in ogni parte, tanto quelle non modificate che sono comprese nel d.P.C.M. vigente, quanto le parti oggetto dello schema in esame – potrebbe essere portato, in esito agli altri adempimenti previsti, alla deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri. In sostanza, si tratterebbe di una semplice operazione di riordino formale, che avrebbe il risultato di poter disporre di una fonte unica di organizzazione del Ministero, nella modalità ordinaria, ossia il regolamento organizzativo emanato con d.P.R. Ove, invece, si ritenga di concludere l'*iter* nella forma già avviata, ovvero con un d.P.R. che novella il d.P.C.M vigente, si potrebbe definire, con un atto successivo e distinto, pressoché contestuale, il regolamento complessivo, nei termini indicati, da emanare con apposito d.P.R., ai sensi dell'art. 17, c. 4-*ter*, l. n. 400/1988, ma in tal caso sarebbe necessario un *iter* del tutto diverso, comprensivo di un nuovo e autonomo parere del Consiglio di Stato.	

							Infine, la Sezione rappresenta l'opportunità di avviare una riflessione di sistema sul ricorso alla tecnica della compilazione unitaria delle fonti di livello regolamentare, coinvolgendo anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Pertanto, il parere è trasmesso anche al Presidente del Consiglio dei Ministri e per esso al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), ai sensi dell'art. 58 del r.d. n. 444 del 1942, allo scopo di svolgere le valutazioni di competenza e di considerare l'opportunità di un'opera di coordinamento, che favorisca un atteggiamento uniforme sulla questione.	
07.07.2021	629/2021	04.08.2021	1376/2021	Quesito	Quesito concernente la corresponsione dell'indennità di amministrazione ai dipendenti pubblici, di ogni ordine e grado, ovvero ai dipendenti di enti pubblici economici e società *in house* in posizione di distacco, comando o altri istituti similari presso la Corte dei Conti.	Sostanziali	Preliminarmente, la Sezione ricostruisce il quadro della giurisprudenza amministrativa in tema di indennità di amministrazione, riportando che secondo la linea interpretativa consolidata in passato, l'aspetto fondamentale da verificare ai fini della corresponsione dell'indennità concerneva il profilo funzionale, ossia l'effettivo svolgimento del servizio, e non la semplice appartenenza ai ruoli dell'amministrazione. La giurisprudenza amministrativa aveva infatti ritenuto di privilegiare il rapporto funzionale del dipendente con l'amministrazione presso cui il servizio viene svolto, rispetto a quello formale di dipendenza organica (così T.A.R. Roma, Sez. I, 2 aprile 2010, n. 5576; T.A.R. Bologna, Sez. II, 23 novembre 2010, n. 8083; Cons. St., Sez. IV, 21 giugno 2007, n. 3404; Sez. IV, 14 giugno 2002, n. 3284). In sintesi, i presupposti necessari ai fini dell'attribuzione dell'indennità di amministrazione erano individuati nell'effettivo svolgimento da parte del dipendente di funzioni amministrative e burocratiche, ai fini dell'ordinato funzionamento degli uffici giudiziari, nonché nella circostanza che le mansioni assolte dai soggetti "distaccati" o "comandati" non fossero ricomprese in quelle istituzionalmente attribuite dall'amministrazione di appartenenza al dipendente. La più recente giurisprudenza della quarta sezione del Consiglio di Stato ha però inaugurato un orientamento di segno opposto, che privilegia il rapporto formale, anziché funzionale, esistente fra il dipendente pubblico e l'amministrazione, a nulla rilevando lo svolgimento di funzioni che esulano dalle mansioni istituzionali in sede di "distacco" o di "comando". Ai fini del riconoscimento dell'indennità sarebbe, dunque, dirimente solo la specifica posizione ordinamentale dei dipendenti del Ministero della Giustizia (Cons. St., sez. IV, 21 aprile 2021, nn. 3241 e 3244). Per valutare l'ammissibilità del quesito sottopostole – circa la corresponsione dell'indennità di amministrazione – la Sezione svolge un *excursus* sulla funzione consultiva del Consiglio di Stato, evidenziandone i presupposti per l'attivazione. Al riguardo, la Sezione richiama anzitutto Cons. St., Sez. II, 9 marzo 2011, n. 1589, secondo cui, come noto, «*il Consiglio di Stato non è organo consultivo dell'Amministrazione, che partecipa, mediante una consulenza di legittimità o di merito, all'ordinario svolgersi dell'azione amministrativa, ma si qualifica quale organo ausiliario del Governo in posizione di autonomia, indipendenza e terzietà, e la funzione consultiva concorre insieme a quella giurisdizionale a realizzare la giustizia*	Non luogo a provvedere (nello specifico, il non luogo a provvedere è dichiarato perché sulla tematica oggetto di quesito è in atto un contrasto giurisprudenziale, il che preclude al Consiglio di Stato in sede consultiva di pronunciarsi in merito)

							nell'amministrazione (cfr. Cons. St., Sez. II, 12 novembre 2003, n. 1855; e, da ultimo, Cons. St., Ad. Gen., 17 febbraio 2011, n. 255)». La portata della funzione consultiva è stata precisata dall'art. 17, c. 25, l. 15 maggio 1997, n. 127, che ha individuato i tre casi in cui il parere del Consiglio di Stato è richiesto in via obbligatoria, al fine di ricondurre la funzione consultiva alle questioni di maggiore importanza. In primo luogo, i pareri del Consiglio di Stato devono essere richiesti per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici; in secondo luogo, per la decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica; in terzo luogo, sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri. L'art. 17 della l. n. 127/1997 ha inoltre disposto l'abrogazione di *"ogni diversa disposizione di legge che preveda il parere del Consiglio di Stato in via obbligatoria"* e ha istituito la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato "*per l'esame degli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge o è comunque richiesto dall'amministrazione".* Ai pareri obbligatori si affiancano poi i pareri facoltativi, i quali possono essere diretti o all'esame di atti normativi per cui non è obbligatoria la richiesta di parere al Consiglio di Stato o a risolvere questioni concernenti l'interpretazione o l'applicazione del diritto, in questo caso prendendo la forma di "quesiti" sull'interpretazione delle norme. I pareri in questione hanno in particolare una «*funzione di ausilio tecnico-giuridico indispensabile per indirizzare nell'alveo della legittimità e della buona amministrazione l'attività di amministrazione attiva*» (Cons. St., Ad. gen., 18 gennaio 1980, n. 30). Dopo le modifiche introdotte con l'art. 17 della l. n. 127/1997, il parere facoltativo deve riguardare solo «*le attività che più incisivamente impegnano l'azione del Governo o degli altri organi di maggior rilevanza dello Stato-ordinamento e non può essere attivata da una mera pretesa o esigenza dell'amministrazione interessata, la quale, al contrario, deve esporre, nella sua richiesta di parere, i rilevanti motivi di interesse pubblico strumentali alle attività fondamentali o comunque più significative, che quasi impongono il ricorso al parere facoltativo, il quale, altrimenti, andrebbe a sovrapporsi all'esclusiva autonomia e responsabilità dirigenziale*» (Cons. St., Sez. II, 25 luglio 2008, n. 5172). In altri termini, va esclusa la possibilità di emettere pareri su aspetti minimali relativi ad «*un ordinario segmento del procedimento amministrativo*» (Cons. St., Sez. I, 2 febbraio 2012, n. 1), in quanto il supporto consultivo, da un lato, non può e non deve sostituirsi all'amministrazione nel dovere di provvedere (cfr. pareri n. 118/2002; n. 2994/2002; n. 9/2003; n. 1212/2003; n. 1274/2003; n. 82/1999; n. 4212/2002; n. 2564/2002; n. 2250/2007) e, dall'altro, non può invadere l'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato nella sua funzione generale di consulenza alle pubbliche amministrazioni.	

							Quanto precede risulta coerente con «*un'evoluzione sostanziale delle funzioni consultive del Consiglio di Stato di cui all'articolo 100 della Costituzione*» e con la necessità di inquadrare le funzioni consultive «*in una visione sistemica e al passo coi tempi, confermando il ruolo del Consiglio di Stato come un advisory board delle Istituzioni del Paese anche in un ordinamento profondamente innovato e pluralizzato*» (cfr. pareri: Comm. Spec., 18 ottobre 2017, n. 2162; Comm. Spec., 17 gennaio 2017, n. 83; Comm. Spec., 2 agosto 2016, n. 1767). In questi termini, le funzioni consultive del Consiglio di Stato si rivolgono, nella prassi più recente, oltre che a singoli 'atti', anche a sostenere «*i 'processi' di riforma, accompagnandoli in tutte le loro fasi e indipendentemente dalla natura degli atti di attuazione, fornendo sostegno consultivo ai soggetti responsabili dell'attività di implementazione*» (Cons. St., Comm. spec., 2 agosto 2016, n. 1767). Tanto chiarito, la Sezione evidenzia inoltre – per quanto di rilevanza con riferimento al quesito sottopostole – che il Consiglio di Stato ha reiteratamente escluso la «*possibilità di richiedere pareri facoltativi su materie o fattispecie per le quali già siano pendenti o in corso di attivazione controversie giurisdizionali*» (parere n. 2941/2005). È stato infatti affermato che «*in presenza di contrasti interpretativi già insorti, la richiesta di parere è inammissibile*» (Cons. St., Sez. II, 26 giugno 2013, n. 3006 e Sez. II, 9 marzo 2011, n. 1589), nel senso che «*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. Il Consiglio di Stato fornisce il proprio parere solo su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo futuro esplicarsi*» (Cons. St., Sez. II, 9 marzo 2011, n. 1589; Comm. Spec., 26 settembre 2017, n. 2065). Dai menzionati pareri si evince come l'attività consultiva, di tipo facoltativo, non possa richiedersi quando vada a incidere, direttamente o indirettamente, su un contenzioso in atto, o anche solo potenziale, avente lo stesso oggetto del quesito posto dall'amministrazione, poiché in tali casi l'esercizio della funzione consultiva potrebbe dar luogo a indebite ingerenze e sovrapposizioni, che arrecherebbero un *vulnus* al principio di imparzialità del giudice e di parità fra le parti, sancito espressamente a livello costituzionale dall'art. 111, c. 2, Cost. (cfr. pareri n. 118/2002; n. 2994/2002; n. 9/2003; n. 1212/2003; n. 1274/2003; n. 82/1999; n. 4212/2002; n. 2564/2002; n. 2250/2007). Tale orientamento è stato di recente ribadito, affermando che per garantire il corretto equilibrio istituzionale, va esclusa *la* «*possibilità di richiedere pareri facoltativi su materie o fattispecie per le quali già siano pendenti o in corso di attivazione controversie giurisdizionali*» (Cons. St., Sez. I., 13 novembre 2020, n. 1807).	

							Di conseguenza, e conclusivamente, alla luce del contrasto giurisprudenziale attualmente esistente in tema di indennità di amministrazione – e dunque concernente proprio la tematica oggetto del quesito – la Sezione ritiene di dover dichiarare il non luogo a provvedere.	
06.07.2021	741/2021	12.08.2021	1399/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante modifiche al decreto del Ministro dell'interno 18 settembre 2008, n. 163, disciplinante il concorso pubblico per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei vigili del fuoco. Articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 13 ottobre 2007, n. 17.	Sostanziali	Con riguardo alla collocazione dello schema regolamentare *de quo* nel sistema delle fonti, la Sezione osserva che quanto previsto nello schema circa l'abolizione del colloquio tra le prove d'esame per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei vigili del fuoco determina la soppressione anche dell'accertamento in materia di informatica e di lingua straniera, in contrasto con il principio generale sancito dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (recante Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che, all'art. 37, c. 1, come modificato dall'art. 7, c. 1, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, stabilisce che: *"A decorrere dal 1 gennaio 2000 i bandi di concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, prevedono l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e della lingua inglese, nonché, ove opportuno in relazione al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere"*. La Sezione, pertanto, invita l'amministrazione a riconsiderare l'abolizione del colloquio limitatamente a questi profili, ovvero a individuare una modalità alternativa (ad esempio, nell'ambito della prova preselettiva) per procedere comunque all'accertamento delle conoscenze dei concorrenti in materia di informatica e di lingue straniere.	Favorevole con osservazioni e una condizione
21.07.2021	642/2021	17.08.2021	1408/2021	Quesito	Quesito in merito all'interpretazione degli artt. 6, 10 e 18 d.m. 16 novembre 2013, n. 162, recante disposizioni attuative del fondo di solidarietà civile istituito dall'art. 2-*bis* d.l. 12 novembre 2010, n. 187, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2010 n. 217.	Sostanziali	Con il primo quesito il Ministero chiede al Consiglio di Stato "*se la previsione recata dall'art. 6 del D.M. n. 162/2013 si interpreti nel senso che i benefici erogati a carico del Fondo di solidarietà civile di cui all'art. 2-bis del D.L. n. 187/2010 non possono essere cumulabili con le provvidenze erogate in favore delle vittime del dovere di cui all'art. 3 della legge n. 466/1980, ivi comprese quelle previste dall'art. 82 della legge n. 388/2000 ovvero se, avendo queste ultime una finalità assistenziale, sia ammissibile una situazione di concorso di misure economiche*". Con il secondo quesito viene, invece, chiesto "*se il termine stabilito dall'art. 18 del D.M. n. 162/2013 possa considerarsi o meno di natura perentoria*". Preliminarmente, la Sezione svolge una rassegna dei principi e dei limiti concernenti l'attività consultiva del Consiglio di Stato. Al riguardo, è anzitutto precisato che il parere non si estende alla cognizione di fattispecie concrete o di profili fattuali, rispetto a cui potrebbero insorgere controversie giurisdizionali. Sono poi richiamate le medesime considerazioni sulla funzione consultiva del Consiglio di Stato svolte nel parere n. 1376/2021 (cfr. *infra*, in questa scheda). Con riguardo, in particolare, ai pareri facoltativi – i quali possono essere diretti o all'esame di atti normativi per cui non è obbligatoria la richiesta di parere al Consiglio di Stato o a risolvere questioni concernenti l'interpretazione o l'applicazione del diritto – è in particolare segnalata la «*funzione di ausilio tecnico-giuridico indispensabile per indirizzare*	In merito al primo quesito, la Sezione ritiene che l'indennizzo previsto dall'art. 2-*bis*, d.l. n. 187/2010 non sia cumulabile con le provvidenze erogate in favore delle vittime del dovere di cui all'art. 3 della l. n. 466/1980, ivi comprese quelle previste dall'art. 82, l. n. 388/2000. Circa il secondo quesito, la Sezione ritiene che il termine stabilito dall'art. 18 d.m. n. 62/2013 abbia natura perentoria e che, superato tale

							nell'alveo della legittimità e della buona amministrazione l'attività di amministrazione attiva» (Cons. St., Ad. gen., n. 30/1980). Dopo le modifiche introdotte con l'art. 17 della l. n. 127/1997, il parere facoltativo deve riguardare solo «*le attività che più incisivamente impegnano l'azione del Governo o degli altri organi di maggior rilevanza dello Stato-ordinamento e non può essere attivata da una mera pretesa o esigenza dell'amministrazione interessata, la quale, al contrario, deve esporre, nella sua richiesta di parere, i rilevanti motivi di interesse pubblico strumentali alle attività fondamentali o comunque più significative, che quasi impongono il ricorso al parere facoltativo, il quale, altrimenti, andrebbe a sovrapporsi all'esclusiva autonomia e responsabilità dirigenziale*» (Cons. St., Sez. II, n. 5172/2008). In altri termini, va esclusa la possibilità di emettere pareri su aspetti minimali relativi a «*un ordinario segmento del procedimento amministrativo*» (Cons. St., Sez. I, n. 1/2012), in quanto il supporto consultivo non può sostituirsi all'amministrazione nel dovere di provvedere, né può invadere l'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato nella sua funzione generale di consulenza alle pubbliche amministrazioni. È inoltre esclusa (e anche sotto questo profilo sono ripetute le considerazioni svolte nel parere n. 1376/2021 analizzato *infra*) la «*possibilità di richiedere pareri facoltativi su materie o fattispecie per le quali già siano pendenti o in corso di attivazione controversie giurisdizionali*» (Cons. St., Sez. I., n. 1807/2020). Sulla base di quanto premesso circa la propria funzione consultiva, la Sezione ritiene di dover esaminare in termini generali la questione dell'interpretazione della "clausola di esclusione" dell'art. 6, c. 1, del d.m. n. 162/2013 e della natura del termine previsto dall'art. 18 del medesimo decreto, non potendo estendere la cognizione ai casi specifici indicati in sede di formulazione del quesito. Per il corretto inquadramento della questione, è previamente ricostruita la disciplina del Fondo di solidarietà civile. L'art. 2-*bis* del d.l. n. 187/2010 ha istituito presso il Ministero dell'Interno il Fondo di solidarietà civile in favore delle vittime di reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero di manifestazioni di diversa natura, al fine di assicurare un ristoro ai soggetti che non abbiano ricevuto alcuna forma di risarcimento direttamente dal responsabile del fatto illecito. Il comma 5 del suddetto articolo sancisce che, con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia e con il Ministro dell'Economia e delle finanze, sono emanate, ai sensi dell'art. 17, c. 3, l. 400/1988, le norme regolamentari necessarie per l'attuazione di quanto previsto dall' art. 2-*bis*, comprese quelle relative ai limiti e ai criteri per la destinazione delle risorse annualmente disponibili del Fondo e per l'individuazione degli aventi diritto, nonché per la procedura e la modalità di surrogazione del Fondo nei diritti della parte civile o dell'attore verso il soggetto condannato al risarcimento del danno e per	termine, la domanda risulti inammissibile.

							l'eventuale rinuncia dell'amministrazione, in tutto o in parte, al diritto di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto. Il regolamento di attuazione, il d.m. n. 162/2013, prevede, all'art. 5, c. 1, una precondizione per la presentazione della domanda di accesso ai benefici, consistente nell'esistenza di una sentenza, anche di primo grado, che condanni l'autore del fatto al risarcimento del danno arrecato, anche nella forma della provvisionale. L'art. 6 del citato regolamento individua la sfera degli aventi diritto all'accesso al Fondo di solidarietà civile e stabilisce una "clausola di esclusione", in virtù della quale non possono accedere al Fondo coloro che "*abbiano percepito a titolo di risarcimento somme provenienti da altri Fondi previsti dalla normativa vigente o direttamente dal soggetto condannato*". Occorre allora un'attenta esegesi della disposizione di legge e delle norme regolamentari per verificare quale sia l'esatta natura delle somme corrisposte sulla base della normativa oggetto del presente quesito. A parere della Sezione, non può dubitarsi della natura indennitaria. Infatti, le elargizioni previste dal d.m. n. 162/2013 sono dovute da un soggetto diverso, lo Stato, da quello chiamato a risarcire i danni cagionati alla vittima. Va poi evidenziato che, coerentemente alla natura indennitaria delle elargizioni, la somma riconosciuta non deve necessariamente coprire l'intero danno patito dalla vittima. La possibilità di discostarsi dall'entità del pregiudizio effettivamente sofferto è chiaro indice della natura indennitaria del beneficio. Dalla natura indennitaria della somma prevista dalla disciplina in esame, discende, a parere della Sezione, l'impossibilità che tale indennità sia cumulata col risarcimento dei danni corrisposto dall'autore del fatto illecito, coerentemente con l'evoluzione della giurisprudenza civile che ha escluso il cumulo tra indennizzo e risarcimento. In merito poi al concorso tra diverse somme dovute a titolo di indennizzo, la Sezione chiarisce che la lettera del regolamento – nella parte in cui afferma che "*l'accesso al Fondo è consentito alle persone fisiche che rientrano tra le vittime di cui al comma 2 del medesimo articolo 5, che non abbiano percepito a titolo di risarcimento somme provenienti da altri Fondi previsti dalla normativa vigente o direttamente dal soggetto condannato*" (art. 6, c. 1) – sembrerebbe limitare il divieto di cumulo solo al caso di concorso tra risarcimento del danno e indennizzo. A giudizio della Sezione, invece, il cumulo deve essere escluso, oltre che nei casi di concorso tra risarcimento e indennizzo, anche nelle ipotesi di concorso tra diversi indennizzi dovuti a differente titolo. In tal senso, sono richiamati due argomenti: - in primo luogo, la locuzione "*a titolo di risarcimento*" può riferirsi unicamente alle somme corrisposte dall'autore dell'illecito alla vittima, mentre quando il "*risarcimento*" è riferito alle "*somme provenienti da altri Fondi*" è chiaro che il regolamento avrebbe dovuto utilizzare il termine "indennizzo". In altri termini, così come è chiaro che l'autore del reato corrisponde una determinata somma alla vittima a titolo di risarcimento, è altrettanto indubbio che un Fondo pubblico corrisponde la somma *de*	

							qua alla vittima a titolo di indennizzo, perché non è il Fondo ad aver cagionato il danno; - in secondo luogo, la non cumulabilità tra le diverse tipologie di indennizzo trova una giustificazione ancora più generale se si pensa che è principio ordinatore del sistema quello per cui il danneggiato deve ottenere il ristoro del pregiudizio effettivamente patito e non più di questo; le ipotesi in cui è possibile superare tale limite sono tassative ed eccezionali e certamente non ricorrono nel caso di specie. In conclusione, la Sezione reputa che l'indennizzo previsto dall'art. 2-*bis* del d.l. n. 187/2010, poi disciplinato dal d.m. n. 162/2013, non sia cumulabile con le provvidenze erogate in favore delle vittime del dovere di cui all'art. 3 della l. n. 466/1980, ivi comprese quelle previste dall'art. 82 della l. n. 388/2000. Circa il secondo quesito formulato dal Ministero dell'Interno – "*se il termine stabilito dall'art. 18 del D.M. n. 162/2013 possa considerarsi o meno di natura perentoria*" – la Sezione si sofferma preliminarmente sulla natura e sulla funzione dei termini, definiti in dottrina come «*periodi di tempo che la legge stabilisce per il valido compimento di singoli atti*». È chiarito che, in termini generali, tra i termini acceleratori, sono perentori quelli la cui decorrenza dia luogo automaticamente alla decadenza dal potere di compiere l'atto e dei quali la legge (art. 153 c.p.c.) stabilisca che non possono essere abbreviati o prorogati nemmeno con l'accordo delle parti. L'inosservanza dei termini ordinatori, invece, non produce decadenza dal potere di compiere l'atto. Venendo al quesito oggetto di parere, la Sezione evidenzia l'esigenza di comprendere se sia perentorio, o ordinatorio, un termine previsto per la presentazione di un'istanza da parte del privato, volta ad avviare un procedimento amministrativo finalizzato all'accertamento della spettanza dell'indennizzo. Al riguardo, sebbene la formulazione dell'art. 10 ("*la domanda per l'accesso al Fondo è presentata dopo la sentenza di condanna in primo grado e, comunque, non oltre tre mesi dalla data del passaggio in giudicato della sentenza*") e dell'art. 18 ("*per le sentenze passate in giudicato dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, le domande di cui all'articolo 10, comma 1, possono essere presentate entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente regolamento*") possa apparentemente giustificare la conclusione circa la perentorietà del termine nel caso previsto dall'art. 10 e della facoltatività di quello stabilito dall'art. 18 – in ragione dell'utilizzo, rispettivamente, del verbo "essere" e del verbo "potere" – la Sezione ritiene che anche il termine stabilito all'art. 18 debba qualificarsi quale termine perentorio. A sostegno, la Sezione riferisce le seguenti ragioni: - in primo luogo, diversamente ragionando, vi sarebbe una vistosa incoerenza del sistema che, a regime, prevede un termine perentorio, mentre contempla un termine di tipo ordinatorio per le fattispecie più antiche, disciplinate, come testimoniato dalla rubrica dell'art. 18, in via transitoria;	

							- in secondo luogo, la differente utilizzazione del verbo essere o potere non può considerarsi decisiva, atteso il fatto che sovente il legislatore utilizza il verbo potere per esprimere una facoltà di libera scelta lasciata all'interessato, senza che però da questo scaturisca l'inesistenza di un termine entro il quale compiere quella attività; - in terzo luogo, la Sezione ricorda che per comprendere se un termine abbia natura perentoria o ordinatoria è necessario fare riferimento agli scopi perseguiti dalla legge, nonché alla connessione della perentorietà a concrete ragioni di carattere organizzativo dell'amministrazione. È necessario tener conto dunque che, nel quesito in esame, si discute di una norma di diritto transitorio, la cui finalità è quella di garantire la certezza delle posizioni giuridiche sorte nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della l. n. 217/2010 e la data di entrata in vigore del d.m. n. 162/2013. Tale certezza verrebbe meno laddove il termine di tre mesi fosse inteso come ordinatorio; per questo motivo la norma sottende una decadenza nei casi di presentazione tardiva della domanda. In conclusione, al secondo quesito è data risposta nel senso che il termine stabilito dall'art. 18 d.m. n. 62/2013 abbia natura perentoria e, superato il termine, si incorra nell'inammissibilità della domanda.	
20.07.2021	786/2021	24.08.2021	1433/2021	Regolamento ministeriale	Disciplina del funzionamento del comitato di sicurezza finanziaria, ai sensi dell'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, e delle categorie di documenti formati o comunque rientranti nella disponibilità del Comitato, sottratti al diritto di accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera a) e comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e ai sensi dell'articolo 5-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.	Formali e sostanziali	La Sezione ritiene che lo schema di regolamento corrisponda all'esigenza di raccogliere nella fonte normativa secondaria le sole disposizioni che, per norme sopravvenute, non sono incluse nel decreto legislativo di riferimento. Pertanto, il nuovo regolamento deve limitarsi a disciplinare solo gli elementi organizzativi, procedimentali e funzionali non disciplinati dalla legge, come sono enucleati nel titolo, che è formulato correttamente. In proposito, la Sezione richiama le osservazioni formulate nel proprio parere n. 1076 del 2010. Ne consegue che l'articolato trasmesso dall'amministrazione è nel complesso sovrabbondante e la sua struttura non giustifica una suddivisione in Capi. La Sezione suggerisce alcuni interventi redazionali, necessari a rendere lo schema in esame più chiaro e coerente. Si richiede inoltre di riformulare taluni articoli al fine di assicurare il necessario coordinamento con le norme di legge richiamate o comunque rilevanti in materia, nonché la coerenza interna del testo e la congruità del lessico normativo. Infine, la Sezione riscontra la necessità di raccogliere in un unico articolo le disposizioni finali: l'una recante l'abrogazione del regolamento vigente; l'altra concernente la clausola di invarianza della spesa, che la Sezione suggerisce di riformulare, perché abbia un senso coerente con quella disposta dalla legge e, come è proprio della fonte regolamentare, ne vada a specificare la portata applicativa. È inoltre richiesto di espungere la deroga alla normale *vacatio legis*, non sorretta da una disposizione di legge che la autorizzi, in violazione dell'art. 10 delle Preleggi.	Favorevole con osservazioni e condizioni
26.08.2021	944/2021	27.08.2021	1435/2021	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del	Sostanziali	La Sezione rileva anzitutto che la richiesta del parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo in oggetto si impone, ai sensi dell'art. 17, c. 25, lett. a), l. n. 127/1997, in relazione alla natura di testo unico assegnata all'adottando decreto legislativo.	Sospeso (interlocutorio)

					Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in considerazione dell'evoluzione della realtà del mercato.		In merito all'*iter* seguito, la Sezione censura la mancanza di alcuni elementi istruttori. In primo luogo, fermo quanto rilevato dalla Sezione in ordine alle modalità di espressione del concerto (cfr. parere n. 246/2020), è richiesta l'acquisizione della documentazione che attesti la posizione dei Ministri interessati. Va inoltre acquisito il visto del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Infine, la Sezione ritiene che, ai fini dell'espressione del parere definitivo – che deve essere reso prima dell'espressione del parere dei competenti organi parlamentari, ove previsto, ma dopo l'acquisizione dei pareri di ogni altro organo o autorità e comunque in presenza di un quadro documentale completo che consenta alla Sezione di disporre di adeguati elementi di valutazione (cfr. per tutti, i pareri della Sezione n. 148/2020 e n. 246/2020) – sia necessario che il Ministero proponente trasmetta alla Sezione il parere espresso dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In considerazione degli obiettivi che l'amministrazione proponente intende perseguire con il decreto legislativo in esame, è invece rimessa al Governo la valutazione dell'opportunità di acquisire sullo schema e trasmettere, ove ciò sia compatibile con il necessario rispetto del termine per l'esercizio della delega, anche la posizione: 1) dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, considerato che lo schema di decreto in esame presenta profili che attengono anche alle sue competenze; 2) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per quanto di competenza; 3) del Garante per la protezione dei dati personali, tenuto conto dei profili di attinenza con le sue funzioni. Alla luce di siffatte considerazioni, la Sezione sospende l'emissione del parere e dispone gli incombenti istruttori indicati.	
26.08.2021	937/2021	06.09.2021	1437/2021	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica – Regolamento recante deroga all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1952, n. 458.	Un solo rilievo formale	La Sezione valuta positivamente lo schema di regolamento – ritenuto coerente con l'impianto normativo vigente in materia – finalizzato a incrementare il numero delle onorificenze dell'Ordine "Al merito della Repubblica italiana", così da gratificare un maggior numero di cittadini che si sono prodigati nella lotta alla pandemia da Covid-19 e che si sono distinti nel corso di eventi sportivi di grande rilievo internazionale, quali il campionato europeo di calcio e i giochi olimpici di Tokyo. Si precisa che il provvedimento attiene alle prerogative del Capo dello Stato, sottolineando la compatibilità del regolamento con il quadro normativo nazionale e comunitario. Sono infine apprezzate positivamente le finalità di promozione dei valori di solidarietà sociale e di riconoscimento del merito.	Favorevole
07.09.2021	941/2021	09.09.2021	1448/2021	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica avente ad oggetto il regolamento	Formali e sostanziali	La Sezione evidenzia di aver già esaminato con parere definitivo n. 128/2021 del 1° febbraio 2021 un analogo schema di regolamento, anch'esso denominato "*Schema di decreto del Presidente della Repubblica*	Favorevole con osservazioni

					recante norme per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici dell'Avvocatura dello Stato.		*recante Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici dell'Avvocatura dello Stato*". È riproposto il medesimo schema di regolamento (pur con talune modifiche), senza tuttavia fare alcun riferimento alla sorte del precedente schema di regolamento, né alcuna menzione del riferito parere della Sezione n. 128/2021. A parere della Sezione, è verosimile che la nuova delibera di adozione preliminare del testo – assunta dal nuovo Governo – valga come "novazione" della potestà normativa e quindi anche come implicito ritiro del precedente testo, ma nella nota di trasmissione e nella relazione illustrativa per la richiesta del nuovo parere non si fornisce alcuna informazione in ordine a tale pregressa vicenda giuridica e alle ragioni che avrebbero imposto o suggerito tale soluzione. Si raccomanda dunque di integrare la relazione in modo da rendere conto del complesso *iter* di adozione del decreto. Dal punto di vista del sistema delle fonti, la Sezione evidenzia che un regolamento di organizzazione – qual è tecnicamente quello in esame – può senz'altro concentrarsi sulla ripartizione di funzioni tra gli uffici, senza occuparsi anche delle modalità di individuazione dei responsabili dei medesimi. Sul piano applicativo, per garantire la continuità amministrativa, si suggerisce al Governo e all'Avvocatura dello Stato di valutare l'introduzione, nel testo regolamentare, di una previsione transitoria analoga a quella che di solito viene inserita nei regolamenti di riorganizzazione dei Ministeri. Dal punto di vista dei contenuti del regolamento *de quo*, la Sezione manifesta dei dubbi circa la previsione del potere dell'Avvocato generale di "*ridefinire*" i compiti degli Uffici dirigenziali e le articolazioni dei servizi, con la sola aggiunta di un obbligo di motivazione e con la previsione dei criteri di economicità, funzionalità, accorpamento di funzioni omogenee ed eliminazione di duplicazioni funzionali. A parere della Sezione, una volta scelto di definire in una fonte regolamentare le funzioni degli uffici dirigenziali (anche se di seconda fascia), non si può ammettere, stante il principio del *contrarius actus*, che tali norme regolamentari possano essere successivamente modificate con meri atti amministrativi generali. La Sezione suggerisce, al fine di superare questo rilievo critico, una riformulazione che espliciti l'esigenza di consentire all'Avvocato generale di garantire la duttilità della struttura organizzativa introducendo di volta in volta quelle specificazioni e quelle rifiniture suggerite dalla prassi applicativa. In luogo del termine "*ridefinire*" potrebbe a tal fine adoperarsi, ad esempio, la locuzione "*definire in dettaglio*".	

26.08.2021	643/2021	14.09.2021	1454/2021	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".	Nessuno	La Sezione si limita a riscontrare favorevolmente che l'amministrazione ha dato corso agli adempimenti di cui al parere interlocutorio n. 1055/2021 del 18 giugno 2021.	Favorevole
26.08.2021	444/2021	15.09.2021	1455/2021	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'articolo 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.	Formali e sostanziali	Si evidenzia anzitutto che sullo schema di regolamento *de quo* la Sezione si era già espressa con parere interlocutorio n. 800/2021, reso nell'adunanza del 27 aprile 2021 e, poi, con parere definitivo n. 1118/2021, reso nell'adunanza del 22 giugno 2021. Al riguardo, la Sezione precisa che l'attivazione di una nuova consultazione del Consiglio di Stato da parte del Ministero, dopo l'espressione del parere definitivo sullo schema di regolamento, è corroborata dalla disposizione di cui all'art. 1, c. 28, l. n. 127/1997 che, nell'istituire la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, fa riferimento tanto agli schemi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge, quanto agli schemi per i quali il parere è richiesto dall'amministrazione. La nuova consultazione, su impulso ministeriale, valorizza le connotazioni dialogiche tra l'amministrazione e il Consiglio di Stato, proprie della sede consultiva sugli atti normativi. Sul piano procedurale, la Sezione ricorda che alla predisposizione della relazione tecnica deve conseguire la verifica positiva, con la prescritta bollinatura, da parte della Ragioneria Generale dello Stato (cfr., *ex multis*, i pareri della Sezione nn. 1360/2020, 992/2021, 1301/2021, 1348/2021). Sul piano della tecnica redazionale, si raccomanda, in termini generali, di evitare il ricorso a forme tronche per indicare articoli ("art.") e di privilegiare invece la forma estesa ("articolo" o "articoli").	Favorevole con osservazioni
26.08.2021	956/2021	15.09.2021	1456/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante modifiche al decreto 5 marzo 2015, n. 30, attuativo dell'articolo 39 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernente la determinazione dei criteri generali cui devono uniformarsi gli Organismi di investimento collettivi del risparmio (OICR) italiani.	Formali e sostanziali	Relativamente al sistema delle fonti, l'esercizio del potere regolamentare *de quo* si radica nell'art. 39 del TUF, come sostituito dal d.lgs. n. 44/2014. Come rileva la Sezione, le modifiche in esame al regolamento vigente in materia (D.M. n. 30/2015) sono apportate in virtù di un potere regolamentare che non si è esaurito con l'adozione del regolamento del 2015, ma può essere, senz'altro, ulteriormente esercitato nell'ambito e nei limiti posti dal legislatore. Sul piano dell'*iter* seguito, la Sezione critica il fatto che la relazione tecnica, prodotta dall'amministrazione proponente, non sia stata verificata dalla Ragioneria Generale dello Stato. Merita tuttavia evidenziare che il regolamento in esame non contiene disposizioni di natura finanziaria ma solo ordinamentale, volte a consentire l'accesso a forme di investimento alternativo a una platea di clientela al dettaglio più ampia. Di conseguenza, il contenuto dello schema in esame non richiede,	Favorevole con osservazioni

							quale condizione di procedibilità e legittimità, la bollinatura da parte della RGS, ferma restando l'opportunità di acquisire comunque tale verifica, ai fini di una compiuta valutazione, in particolare circa gli eventuali effetti, diretti o indotti, di natura fiscale. Circa l'entrata in vigore del regolamento, è richiesto di modificare la disposizione che prevede che il regolamento entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Al riguardo, la Sezione rileva infatti che l'art. 10 delle Disposizioni sulla legge in generale (c.d. Preleggi) – rubricato "*Inizio dell'obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti*" – stabilisce che "*Le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto*". Conseguentemente, il testo del regolamento sottoposto a parere deve essere modificato, prevedendo un termine di entrata in vigore del decreto di quindici giorni da quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.	
26.08.2021	957/2021	20.09.2021	1457/2021	Regolamento ministeriale	Schema di decreto ministeriale recante integrazioni del decreto del Ministro dell'economia e finanze 2 aprile 2015 n. 53 "regolamento recante norme in materia di intermediari finanziari in attuazione degli articoli 106, comma 3, 112, comma 3, e 114 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché dell'articolo 7-*ter*, comma 1-*bis*, della legge 30 aprile 1999, n. 130".	Formali e sostanziali	Dal punto di vista del sistema delle fonti, lo schema oggetto di parere è adottato nell'esercizio del potere regolamentare attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze dal d.lgs. n. 385/1993 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – TUB) e, segnatamente, oltre che dagli artt. 112 e 114, dall'art. 106, concernente le attività degli intermediari finanziari. In particolare, il comma 3 dell'art. 106 stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, specifica il contenuto delle suddette attività, nonché in quali circostanze ricorra l'esercizio nei confronti del pubblico. La Sezione osserva criticamente che il parere della Banca d'Italia non è stato allegato alla richiesta di parere sottoposta al Consiglio di Stato. Si evidenzia al riguardo che il Consiglio di Stato, per consolidata giurisprudenza, esprime il proprio parere successivamente all'espressione degli altri pareri previsti dalla legge, con la sola eccezione dell'eventuale parere delle Commissioni parlamentari. Sempre sul piano degli adempimenti istruttori, si evidenzia che la relazione tecnica non risulta verificata dalla Ragioneria Generale dello Stato. La relazione tecnica evidenzia che le modifiche proposte assumono carattere tecnico e riguardano eminentemente la disciplina e la vigilanza bancaria e finanziaria, di competenza della Banca d'Italia. In proposito, si rammenta che Banca d'Italia dispone di un bilancio autonomo e gode della più ampia indipendenza finanziaria. Come evidenziato dalla Sezione, tali considerazioni non esimono comunque l'amministrazione dalla necessità di acquisire la "bollinatura", in ragione del carattere innovativo per l'ordinamento giuridico delle disposizioni contenute nello schema in esame e dell'esigenza di un riscontro sugli effetti relativi ai flussi di cassa in corso d'anno. È pertanto richiesto all'amministrazione proponente di acquisire la "bollinatura" della RGS.	Sospeso (interlocutorio)

							Infine, la Sezione segnala che la previsione di un'applicazione parzialmente retroattiva della nuova disciplina introdotta dallo schema di decreto in esame contrasta con il principio di irretroattività dei regolamenti (art. 10 delle Preleggi; cfr. Cons. St., Sez. VI, 3 marzo 2016, n. 882) e va evitata tramite il ricorso al generale principio del *tempus regit actum*, in base al quale la normativa sopravvenuta si dovrebbe applicare agli atti appartenenti a un'autonoma fase procedimentale solo quando tale fase non sia ancora conclusa al momento della sua entrata in vigore. Le disposizioni di carattere transitorio, a parere della Sezione, si scontrano con l'inadeguatezza dello strumento regolamentare a disporre per il passato, in assenza di espressa autorizzazione legislativa. Sul punto, l'eventuale scelta di carattere retroattivo spetta al legislatore.	
26.08.2021	855/2021	20.09.2021	1458/2021	Regolamento interministeriale	Schema di decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dello sviluppo economico recante: "Regolamento in materia di disciplina dell'elenco pubblico delle organizzazioni e associazioni di cui agli articoli 840-*bis* del codice di procedura civile e 196-*ter* delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, come introdotti dalla Legge 12 aprile 2019, n. 31 (Disposizioni in materia di azione di classe)".	Formali e sostanziali	Nel sistema delle fonti, il Regolamento oggetto dello schema sottoposto a parere trae la sua legittimazione nella disciplina introdotta dalla l. n. 31 del 2019, che ha modificato significativamente l'istituto dell'azione di classe, già previsto dal Codice del consumo (d.lgs. n. 206 del 2005), trasformandolo, da strumento di tutela riservata ai "consumatori", in un istituto con un più ampio ambito di applicazione, destinato a tutelare tutti i "diritti individuali omogenei", indipendentemente dalla qualifica soggettiva dei loro titolari. Coerentemente con tale impostazione di fondo, la scelta del legislatore è stata quella di collocare la nuova azione di classe non più nel Codice del consumo, bensì nell'ambito del codice di rito, inserendovi un nuovo titolo (il titolo VIII-*bis*, composto dagli articoli da 840-*bis* a 840- *sexiesdecies*), relativo ai "procedimenti collettivi". L'obiettivo dello schema di regolamento è, nello specifico, quello di definire il quadro regolamentare che consenta alle organizzazioni e associazioni aventi come scopo la tutela di diritti individuali omogenei di acquisire – mediante l'iscrizione nell'elenco – la necessaria legittimazione per attivare i meccanismi di tutela previsti dalla l. n. 31/2019. A parere della Sezione, lo schema regolamentare *de quo* è coerente con il Programma di Governo e con la disciplina dell'Unione europea, che individuano, quale obiettivo programmatico, la promozione della tutela ad ampio spettro dei diritti individuali omogenei.	Favorevole con osservazioni
26.08.2021	913/2021	22.09.2021	1494/2021	Regolamento interministeriale	Regolamento recante disposizioni in materia di concessione di premi e contributi per la traduzione di opere letterarie e scientifiche, per la produzione, il doppiaggio, la sottotitolatura di cortometraggi e lungometraggi e serie tv.	Nessuno	La Sezione, senza formulare alcuna osservazione, si limita a riscontrare positivamente la regolarità del procedimento seguito ai fini dell'adozione del regolamento in esame, la completa acquisizione dei prescritti concerti e, in specie, la posizione favorevole espressa dall'amministrazione finanziaria anche per i profili contabili.	Favorevole

07.09.2021	981/2021	23.09.2021	1495/2021	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento "Modifica del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 15 dicembre 2015, n. 225, concernente il regolamento recante norme per disciplinare l'impiego dei prodotti energetici e degli oli lubrificanti nelle imbarcazioni in navigazione nelle acque comunitarie e nelle acque interne".	Formali e sostanziali	Oggetto dello schema di regolamento ministeriale è la disciplina dell'esenzione dalle accise per il GNL e il GPL impiegati come carburanti per la navigazione nelle acque unionali. La fonte di rango primario è costituita dall'art. 67 del TUA, in base al quale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'art. 17, c. 3, l. 23 agosto 1988, n. 400, sono stabilite le norme regolamentari per l'applicazione del testo unico. A loro volta, le disposizioni nazionali trovano un fondamento nel diritto eurounitario. In particolare, l'art. 14 della direttiva 2003/96/CE stabilisce, al par. 1, che, in aggiunta alle disposizioni generali di cui alla direttiva 92/12/CEE, relative alle esenzioni di cui godono i prodotti tassabili quando sono destinati a determinati usi, e fatte salve le altre disposizioni comunitarie, gli Stati membri esentano dalla tassazione una serie di prodotti, alle condizioni da essi stabilite, al fine di garantire un'agevole e corretta applicazione delle esenzioni stesse e di evitare frodi, evasioni o abusi. In questo quadro, la modifica regolamentare sottoposta a parere sarebbe inoltre connessa alla procedura d'infrazione n. 2018/2054, con la quale la Commissione Europea ha contestato all'Italia la presunta violazione della normativa contenuta nel menzionato art. 14, par. 1, lett. c), della direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. La censura della Commissione concerne, in particolare, la concessione dell'esenzione dall'accisa ai carburanti utilizzati in contratto di noleggio, senza rifiuto dell'agevolazione stessa nel caso in cui vi sia effettivamente un uso diportistico del natante da parte dell'utilizzatore finale. Sul piano degli adempimenti istruttori e dell'*iter* sotteso all'adozione del regolamento sottoposto a parere, la Sezione richiede che sia acquisita, per una più compiuta valutazione, la documentazione relativa alla procedura di infrazione in essere. Deve inoltre essere ritrasmesso lo schema di regolamento, con la "bollinatura" della RGS. Con riguardo al sistema delle fonti, la Sezione evidenzia che il Governo ha approvato in via preliminare e trasmesso alle Camere per il prescritto parere, in parallelo allo schema di regolamento *de quo*, uno schema di decreto legislativo recante "Attuazione della direttiva (UE) 2020/262 che stabilisce il regime generale delle accise" (atto n. 276). È quindi chiesto al Ministero di riferire circa l'eventuale sussistenza di connessioni o sovrapposizioni tra le due iniziative. Nella prospettiva del perseguimento degli obiettivi di *better regulation* e di qualità redazionale, si richiama l'attenzione del Ministero sulla scelta di introdurre nel regolamento vigente articoli che contengono una disciplina specifica, in gran parte riproduttiva di quella generale già prevista. In questi casi, la Sezione suggerisce di limitarsi a richiamare le disposizioni generali del regolamento previgente, precisando	Sospeso (interlocutorio)

							esclusivamente gli elementi distintivi. Dal punto di vista della prassi seguita dalla Sezione nell'espressione del parere, sono anticipate – già nel parere interlocutorio – alcune osservazioni relative al testo trasmesso, sì da consentire al Ministero di procedere a eventuali riformulazioni o integrazioni. La Sezione si riserva in ogni caso di svolgere ulteriori osservazioni, anche di carattere redazionale, in sede di espressione del parere definitivo.	
21.09.2021	944/2021	30.09.2021	1582/2021	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in considerazione dell'evoluzione della realtà del mercato.	Formali e sostanziali	Dal punto di vista del sistema delle fonti, lo schema di decreto legislativo in esame è volto a recepire le disposizioni della Direttiva (UE) 2018/1808, e a riordinare le disposizioni del Testo unico dei servizi media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR), di cui al d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, in ragione dell'evoluzione tecnologica e di mercato nel settore. La direttiva europea ha modificato e aggiornato, a sua volta, la Direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, con l'obiettivo di assicurare il corretto funzionamento di un mercato unico digitale dell'Unione europea per i servizi di media audiovisivi. Il testo normativo sottoposto al parere della Sezione sostituisce integralmente il d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (TUSMAR), oggetto, nel corso degli anni, di numerose modifiche con la tecnica della novella, le quali pertanto richiedono un coordinamento con il nuovo assetto normativo dell'Unione europea in materia, nonché un coordinamento tra le successive fonti interne. Sul piano procedurale, la Sezione ribadisce che il concerto su un atto normativo di uno o più Ministri presuppone un'istruttoria compiuta dalle rispettive amministrazioni, che conduca a una manifestazione di volontà positiva, non fungibile mediante l'attestazione della mera presenza dei Ministri in questione nella riunione collegiale in cui si delibera. La Sezione contesta quindi la prassi di sostituire il concerto con l'implicita certificazione del mancato dissenso espresso. Questo modo di procedere, peraltro, degrada la stessa funzione del Consiglio dei Ministri alla stregua di una sorta di conferenza dei servizi, non rispettando le prerogative proprie di ciascun Ministro, presidiate dall'art. 95, c. 2, Cost. ("*I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri*"). La Sezione rimarca quindi la necessità di acquisire la volontà dei Ministri interessati ai fini degli adempimenti in discorso, precisando che gli atti relativi all'espressione del concerto possono essere prodotti con firma digitale e che è ritenuta valida, per la loro idoneità a manifestare la volontà del Ministro, la firma del Capo di Gabinetto o del Capo dell'Ufficio legislativo, purché "*d'ordine del Ministro*". Con riguardo, invece, ad AIR e VIR, la Sezione rileva che – affinché possa aversi un'efficace valutazione d'impatto – è necessaria un'analisi d'impatto svolta *ex ante* in modo adeguato e puntuale, al fine di poter commisurare previsioni, obiettivi e risultati.	Favorevole con condizioni e osservazioni

							Sul piano dell'architettura normativa richiesta per la redazione di un testo unico, la Sezione richiede che nel preambolo siano indicate tutte le Direttive europee vigenti in materia e compaia già nel titolo la definizione di testo unico, come nel decreto legislativo attuale, di cui si propone l'abrogazione. La numerazione dell'articolato, poi, dovrebbe seguire la successione aritmetica di un testo nuovo, non di un testo previgente interpolato da articoli aggiunti. Sotto un aspetto più sostanziale, la Sezione ritiene poi che debba essere chiarito il perimetro normativo nel quale agisce l'intervento di legislazione delegata e di riordino. In termini generali, la Sezione osserva che la redazione di un testo unico dovrebbe consentire una revisione dell'impianto redazionale complessivo, per renderlo conforme alle migliori pratiche legislative. Viceversa, nel caso in esame, non sembra ottemperato a sufficienza il criterio della semplificazione normativa, con alcune torsioni persino in senso opposto. Epperò, quello del riordino e della semplificazione normativa si configura come un criterio ormai immanente nell'ordinamento, derivato da principi e precetti costituzionali (eguaglianza, parità di trattamento, buon andamento delle amministrazioni pubbliche) e fatto proprio in particolare dalla l. n. 234 del 2012, sul recepimento nell'ordinamento interno del diritto dell'Unione. Infine, una considerazione di rilievo è svolta con riguardo all'apparato di attuazione della normativa in esame, rimesso, pressoché integralmente, a regolamenti dell'AGCOM. Tale prassi attuativa sembrerebbe corrispondere a una tendenza ormai consolidata nell'ordinamento italiano, in particolare per i servizi regolati come nel settore in esame, e risulta coerente anche con le prescrizioni rinvenibili in proposito nel diritto dell'Unione europea. Nondimeno, la Sezione osserva che il suddetto fenomeno dovrebbe suggerire la necessità di presidiare anche quella produzione normativa di livello secondario con i mezzi propri dell'ordinamento. I regolamenti dell'AGCOM, infatti, sono destinati a disciplinare fattispecie che incidono direttamente su posizioni soggettive, dando spesso consistenza normativa a proposizioni che nella direttiva europea e nel decreto legislativo riservano margini cospicui di adattamento e d'interpretazione, essendo così di fatto rimesso l'effettivo rispetto della delega a tale livello di regolazione. Pertanto – sulla scorta del precedente rappresentato dal Codice dei contratti pubblici del 2016, che ha rimesso molte determinazioni attuative alle Linee-guida dell'ANAC, la quale, secondo lo spirito di leale collaborazione istituzionale e nell'interesse generale dell'ordinamento giuridico, ha deciso di richiedere sempre il parere del Consiglio di Stato su tali linee guida – anche in questo caso (come in altre ipotesi analoghe) potrebbe rivelarsi opportuna una prassi dello stesso tenore da parte di AGCOM, prima dell'adozione dei regolamenti in questione. Una soluzione siffatta, oltretutto, sarebbe coerente con la recente	

							valorizzazione della funzione consultiva del Consiglio di Stato come una funzione rivolta non solo al Governo, ma allo Stato-comunità. In tale prospettiva, sono stati numerosi i casi di richieste di parere al Consiglio di Stato provenienti da assemblee regionali, organi costituzionali e, appunto, autorità amministrative indipendenti. In questa veste, il Consiglio di Stato – rileva la Sezione – è un consesso indipendente, formato esclusivamente da magistrati, cui sono rimesse valutazioni preventive nel processo di decisione che approda a nuove norme, d'ausilio alla prevenzione di possibili vizi di legittimità, nonché alla ricerca delle migliori pratiche nelle valutazioni prognostiche sull'applicazione delle norme e sulla tecnica di redazione delle disposizioni, allo scopo di garantire univocità e chiarezza della normazione.	
21.09.2021	1009/2021	01.10.2021	1583/2021	Regolamento interministeriale	Schema di regolamento recante "Aggiornamento dei valori limite di emissione per categoria di sostanza inquinante e l'integrazione dei valori limite di emissione per categoria di impianto contenuti nell'Allegato I, Parte I, Parte II, Parte III, alla Parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".	Formali e sostanziali	Dal punto di vista del contesto ordinamentale, la Sezione precisa che lo schema di regolamento in esame interviene sull'Allegato I del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", titolo comprendente gli articoli da 267 a 281 e dedicato a "Prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività". La base giuridica è più esattamente rappresentata dall'art. 281, c. 5, del Codice ambientale, ai sensi del quale gli allegati alla Parte quinta di tale Codice possono essere modificati con decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora "Ministero della transizione ecologica"), di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata. Circa l'*iter* normativo seguito, si evidenzia come il Ministero della transizione ecologica abbia correttamente richiesto il parere del Consiglio di Stato, stante la natura sostanzialmente regolamentare del decreto, pur in mancanza di un espresso richiamo legislativo all'art. 17, c. 3, l. n. 400 del 1988. Sulla rilevanza dello schema di regolamento sottoposto a parere, la Sezione osserva l'importanza della disciplina della quale si propone la modifica/integrazione, che incide tanto sulla qualità dell'ambiente, quanto sulla salute della collettività, l'efficienza e la competitività anche internazionale del sistema produttivo e, per certi aspetti, sulla stessa libertà economica. Tale impatto appare ancora più significativo in quanto i limiti di emissione non vengono aggiornati da quasi 30 anni e i nuovi limiti dovranno essere applicati pressoché a tutti gli impianti produttivi del Paese, con effetti di lungo termine. Pertanto, la Sezione richiede che a corredo della proposta di modifica venga offerto – anche ai destinatari pubblici e privati della normativa in esame (pubbliche amministrazioni, imprese, cittadini, realtà associative) – ogni elemento utile a comprendere: il contesto ambientale, sanitario, economico e sociale su cui le modifiche proposte mirano a impattare; il contenuto delle modifiche stesse; gli obiettivi perseguiti con il loro potenziale impatto sull'ambiente, la salute e l'economia; le motivazioni delle scelte adottate.	Sospeso (interlocutorio)

							Tali elementi dovrebbero essere oggetto precipuo dell'istruttoria dell'atto normativo in questione e dovrebbero, in particolare, rappresentare il contenuto proprio della relazione di AIR, conformemente alla normativa – ormai consolidata – che la disciplina (l. 28 novembre 2005, n. 246; d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169; direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018). Sull'importanza cruciale dell'AIR e sulle modalità con cui essa dovrebbe essere svolta la Sezione rinvia al proprio parere 7 giugno 2017, n. 1458, in cui si evidenzia come le criticità dell'AIR non siano da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina, ma nelle carenze della sua attuazione pratica, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un'istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico-formale e che permetta al decisore pubblico di prefigurare un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole. Nel caso di specie, circa l'assenza di dati quantitativi nella relazione di AIR, o di riferimenti a fonti esterne cui attingere, la Sezione contesta che non appare rispettata neppure in parte, per un provvedimento di impatto così rilevante, la citata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018, che sottolinea l'essenzialità di "*raccogliere dati e informazioni sulla tipologia dei problemi da affrontare, sulla loro dimensione, nonché, laddove rilevante, sulla loro distribuzione per categorie di destinatari (distinguendo in primo luogo tra cittadini e imprese e, se necessario, tenendo conto di ulteriori ripartizioni per tipologia: popolazione per classi di età, livelli di reddito, ecc.; imprese per settore di attività economica, dimensione, ecc.) o territori*". La Sezione richiama inoltre, testualmente, «la particolarissima contingenza che caratterizza il tempo presente, nella quale si incrociano l'emergenza sanitaria, l'assunzione di nuovi obiettivi e compiti da parte dell'Unione Europea e correlativamente l'assegnazione di specifici oneri e adempimenti agli Stati membri, precisamente scadenzati». Ciò comporta che, nel rendere maggiormente espliciti gli obiettivi perseguiti dallo schema in esame, vengano forniti elementi informativi circa le connessioni fra la normativa proposta e il PNRR, gli specifici obiettivi perseguiti da questo – con particolare riferimento a quello della transizione ecologica – e le conseguenti riforme normative. Al riguardo, la Sezione rileva infatti che, in una materia di così rilevante impatto per la vita della comunità nazionale, la completezza dell'istruttoria appare necessaria anche al fine di consentire, nel tempo, di monitorare gli effetti prodotti dalla nuova disciplina e valutare l'opportunità di apportarvi modifiche (ciò cui deve provvedere la VIR, in dialettico rapporto con l'AIR). Del resto, quanto al sistema delle fonti, il Consiglio di Stato ha ribadito in molti pareri che, «nella predisposizione degli schemi di provvedimenti legislativi e regolamentari, si deve tener conto soprattutto di ciò che accadrà "dopo" la loro entrata in vigore; si deve cioè compiere lo sforzo di analizzare la prevedibile (*ex ante*) e la reale (*ex post*) attuazione delle regole come percepita dai destinatari di esse e come "rilevata" sulla base	

							di verifiche quantitative nell'ambito di periodici, programmati monitoraggi». In conclusione, la Sezione critica la sostanziale inadeguatezza della relazione di AIR presentata dal Governo, esortandolo a porre mente alla finalità propria dell'AIR, che – lungi dal configurarsi come un adempimento formale o un semplice *step* in una sequenza procedimentale – è stata eletta dal legislatore a sede propria per la compiuta illustrazione del processo che conduce all'elaborazione delle normative recanti un significativo impatto sulla società. In questi termini, «l'AIR si pone, per sua natura, "a monte" della redazione dell'articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinarne il contenuto» e «deve riferire – compiutamente, e non solo apoditticamente – dell'avvenuto svolgimento di attività tutte "antecedenti" alla scrittura delle norme dello schema». Sul piano dell'*iter* procedurale sotteso all'adozione dell'atto normativo, è poi segnalata la necessità che, prima dell'adozione del regolamento, il Ministero procedente acquisisca il formale concerto sottoscritto dal Ministro della salute, ovvero – di suo ordine – dal Capo dell'Ufficio legislativo o dal Capo di Gabinetto. Infatti, il concerto deve essere reso dal Ministro e non è surrogabile da una nota sottoscritta dal solo Capo dell'Ufficio legislativo o Capo di Gabinetto. In merito al *drafting* normativo, la Sezione evidenzia che la tecnica redazionale della "novella" appare giustificata laddove il nuovo testo sia, quantomeno nella struttura, del tutto differente al testo previgente, mentre non risulta opportuna ove le modifiche si limitino a scarse integrazioni testuali e all'inserimento di nuovi commi. Sono infine offerte alcune indicazioni sulla pubblicazione. Al riguardo, pur ricordando che, come è noto, i testi normativi modificati dalle novelle sono posti a disposizione della generalità dei cittadini, anche in versione multivigente, attraverso la banca dei testi pubblica e gratuita "Normattiva" su Internet, la Sezione suggerisce che, per agevolare ulteriormente la conoscibilità del testo dell'Allegato quale sarà modificato dallo schema di regolamento in esame, l'amministrazione proceda sollecitamente alla ripubblicazione nella Gazzetta Ufficiale nel testo novellato, in applicazione dell'art. 6, c. 2, l. 11 dicembre 1984, n. 839, "Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana".	
07.09.2021	940/2021	01.10.2021	1584/2021	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante regolamento in materia di accreditamento dei laboratori di prova e di raccordi tra Centro di	Formali e sostanziali	Come rilevato dalla Sezione già nei pareri n. 1664/2020 e n. 983/2020, resi sulla medesima materia, la normativa primaria di riferimento presenta varie complessità nella definizione del quadro normativo d'insieme. Per tale ragione, la Sezione raccomanda di porre una cura particolare nel raccordo tra le norme. In questa direzione, si sollecita la Presidenza del Consiglio dei Ministri a procedere alla redazione di un documento unitario, con efficacia	Favorevole con osservazioni e condizioni

					Valutazione e Certificazione Nazionale, i laboratori di prova accreditati e i Centri di Valutazione del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, lettera b), del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133.		dichiarativa, che possa fornire un quadro attuativo chiaro e omogeneo per tutti gli operatori pubblici e privati coinvolti nelle misure attuative. È inoltre richiesto – in ragione del carattere articolato della normativa in esame – un monitoraggio attento e costante, accompagnato da periodici *report* governativi nei confronti del Parlamento, in particolar modo diretti al Comitato parlamentare per la sicurezza per la Repubblica. Sul piano dei contenuti normativi, si raccomanda una verifica circa la corrispondenza delle definizioni e delle nozioni tecniche utilizzate rispetto alle definizioni contenute nelle norme di rango primario. Quanto, infine, alla redazione formale del testo, si raccomanda di seguire le regole canoniche nella suddivisione delle partizioni normative. In particolare, occorre formulare ogni elenco in colonna, contrassegnando ciascun punto con lettere o numeri, non interrompere con un punto seguito dalla lettera maiuscola le partizioni inferiori al comma, non usare il segno "/" quale significato di espressioni alternative o equivalenti, non ricorrere a citazioni di parole, lemmi o locuzioni già usate con l'indicazione "detti", ma indicare, in tali casi, direttamente l'oggetto voluto, o richiamare, se necessario, la disposizione in cui sono stati già impiegati.	
28.09.2021	1073/2021	07.10.2021	1614/2021	Linee guida ANAC	Linee guida recanti «*Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.*».	Sostanziali	Lo schema di linee guida presentato dall'ANAC si pone quale strumento di regolazione flessibile ai sensi dell'art. 213, c. 2, del codice dei contratti pubblici, in base al quale l'Autorità, "*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*". Si tratta, pertanto, di un atto privo di efficacia normativa vincolante, rispetto al quale il parere del Consiglio di Stato ha natura solo facoltativa. L'intervento in oggetto, più esattamente, consiste in misure di natura non normativa (linee guida non vincolanti), ma di impatto rilevante sull'assetto e sull'applicazione pratica dell'istituto giuridico dell'*in house providing*. La materia oggetto delle Linee guida – affidamenti *in house* di contratti pubblici – è stata oggetto di numerose pronunce del Consiglio di Stato (da ultimo: Sez. I, n. 1374 del 3 agosto 2021; Sez. I, n. 1389 del 7 maggio 2019; Sez. III, n. 1385 del 25 febbraio 2020), che ha sempre ribadito come la società *in house* sia equiparabile ad un "ufficio interno" dell'ente pubblico che l'ha costituita, sicché non sussiste tra l'ente e la società un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale, il che giustifica l'affidamento diretto, senza previa gara, di un appalto o di una concessione. Sulla questione sono intervenute anche la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale. La Corte di giustizia (Sez. IX, ord. 6 febbraio 2020, C-89/19, C-90/19, C-91/19 – *Rieco s.p.a.*) ha ritenuto conforme al diritto dell'Unione l'art. 192	Sospeso (interlocutorio)

							del codice dei contratti pubblici, che subordina la conclusione di un "contratto *in house*" all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività connessi al ricorso all'operazione interna. La Corte costituzionale, con sent. 27 maggio 2020, n. 100, ha invece respinto le censure di eccesso di delega e di "*goldplating*" mosse all'art. 192, c. 2 dal Giudice remittente (T.A.R. Liguria, ord. 15 novembre 2018). Di recente è intervenuto sul tema anche il legislatore che – nel dettare la nuova disciplina della "*governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza mediante prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*" – con l'art. 10 (rubricato "*Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici*") del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. *ex* l. 29 luglio 2021, n. 108, ha ampliato l'area applicativa del ricorso all'*in house providing*, autorizzando le amministrazioni interessate ad avvalersi, mediante apposite convenzioni, *"del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"*. Inoltre, al medesimo art. 10 ha introdotto, nel comma 3, una disciplina *ad hoc* della motivazione del ricorso alla formula dell'*in house* in deroga al mercato. L'ANAC, in questo contesto giurisprudenziale e normativo, si ripropone, mediante l'adozione delle linee guida in esame, obiettivi tendenzialmente ampliativi del campo applicativo dell'obbligo istruttorio e motivazionale (e dunque potenzialmente restrittivi del campo di applicazione) del ricorso all'*in house*. Ciò alla luce della forte diffusione degli affidamenti diretti effettuati dagli enti territoriali in favore delle società partecipate, come emerge dai dati desunti dalla relazione 2021 della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie. Analoghe indicazioni provengono dai dati pubblicati dal Ministero dello sviluppo economico relativi agli affidamenti dei servizi pubblici locali negli anni dal 2017 al 2020, dai quali risulta che circa il 50 per cento di questi è avvenuto mediante affidamento diretto a società *in house*. La Sezione osserva però, nell'ottica della cooperazione, che le linee guida sottoposte al suo esame si inseriscono in un contesto giuridico e istituzionale particolarmente dinamico, soprattutto sotto la spinta urgente dello sviluppo e dell'attuazione del PNRR, del Piano nazionale per gli investimenti complementari e del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, ma anche, più in generale, sotto la spinta della ripresa economica seguente alla pandemia da covid-19. L'istituto dell'*in house providing* è dunque al centro dell'attenzione del Governo e del Parlamento, in relazione alle esigenze di semplificazione e di rafforzamento della *capacity building* degli apparati amministrativi. La materia degli appalti sembra infatti rivestire, oggi, un rilievo centrale ai fini di una gestione efficace del piano di ripresa e resilienza e di un recupero dello storico *deficit* di capacità realizzativa delle opere	

							pubbliche e di spesa degli investimenti pubblici, anche comunitari, che affligge il Paese. Si tratta, quindi, di uno snodo fondamentale per una ripresa durevole e sostenibile dell'economia, in una fase nella quale le politiche espansive di bilancio, anche a livello europeo, offrono un'opportunità di rilancio economico attraverso forti investimenti pubblici. La Sezione riferisce inoltre, *de iure condendo*, la necessità di tener conto del recente disegno di legge AS 2330 di *Delega al Governo in materia di contratti pubblici*, presentato dal Governo al Senato in data 21 luglio 2021, con l'obiettivo, tra gli altri, di "*assicurare il perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse*". È verosimile, a parere della Sezione, che tale riforma modifichi ulteriormente, e in tempi ravvicinati, le prassi amministrative che ci si propone di cambiare con lo schema di Linee guida in oggetto, rinvenendo magari un diverso punto di equilibrio tra le esigenze di speditezza, celerità, efficienza ed efficacia operativa delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione degli investimenti pubblici e le esigenze di promozione del mercato e della concorrenza, nonché di garanzia della trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa. Pertanto, in questa fase, l'esigenza, pur condivisibile, di operare una messa a punto o un riassetto dello *status quo* dell'*in house providing,* deve tener conto di due diversi profili. Da un lato, l'approvazione delle linee guida deve comunque considerare le implicazioni della disciplina speciale di cui all'art. 10, d.l. n. 77/21. Dall'altro, si dovrebbe valutare adeguatamente l'opportunità di emanare le linee guida in esame pur nell'eventualità di una possibile, prossima modifica del quadro legislativo con la riforma *in itinere* del codice dei contratti o con un altro degli interventi normativi strumentali all'attuazione del PNRR. In caso affermativo, occorrerebbe considerare l'impatto, sull'operatività delle amministrazioni, della successione ravvicinata nel tempo di tali interventi, a diverso livello (quello con linee guida non vincolanti e quelli di rango legislativo, con delega o decreto-legge), nell'esigenza di assicurare comunque stabilità, chiarezza e uniformità del quadro applicativo. In altri termini, posto che l'intervento non appare "imposto" da fonti esterne né dalla giurisprudenza, prima di valutarne nel merito la portata e i contenuti, occorre, a parere della Sezione, verificare l'eventualità di una possibile sovrapposizione di interventi (normativi e non), e la loro compatibilità. Di conseguenza, la Sezione, prima di procedere all'analisi delle linee guida, richiede all'Autorità proponente un approfondimento sui menzionati profili di impatto operativo, nel contesto di attuazione del PNRR.	
05.10.2021	1163/2021	12.10.2021	1624/2021	Regolamento interministeriale	Schema di regolamento concernente "La	Formali e sostanziali	Sul piano procedurale e formale, la Sezione censura la mancanza del documento di analisi di impatto della regolazione (AIR) e	Favorevole con osservazioni

					definizione delle modalità di concessione del contributo per la revisione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, di cui all'articolo 1, comma 706 della legge n. 178 del 30 dicembre 2020.		dell'autorizzazione alla deroga a firma del Capo del Dipartimento per affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al riguardo, si raccomanda all'amministrazione proponente di curare con maggiore attenzione questi adempimenti, che non sono solo formali, ma rivestono un rilievo sostanziale di grande importanza.	