

PARERI DELLA SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO – dall’11 luglio 2023 al 3 dicembre 2023 (data deposito)

a cura della Dott.ssa Virginia Campigli

Data adunanza	Affare n.	Data deposito	Numero progressivo	Schema di	Oggetto	Tipologia prev. rilievi	Rilievi attinenti al sistema delle fonti e al <i>drafting</i>	Esito
04.07.2023	670/2023	12.07.2023	1017/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di regolamento recante l'individuazione dei beneficiari, la commisurazione degli aiuti, le modalità e le procedure per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 1, commi 648 e 649, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.	Formali e sostanziali	La Sezione rileva preliminarmente che lo schema di regolamento si conforma pressoché integralmente alla decisione della Commissione europea n. 9697 del 19 dicembre 2022, trattandosi dunque di un'ipotesi di regolazione eterodeterminata, sicché correttamente il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si è attenuto a quanto stabilito dal formante sovranazionale. Tanto premesso, la Sezione rileva criticamente che, sebbene sia stato acquisito il preventivo concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, nella fase delle consultazioni precedenti la predisposizione dello schema regolamentare non è stato coinvolto il Ministero delle imprese e del <i>made in Italy</i>, al quale – ancorché la misura attenga strettamente al settore dei trasporti – spetta una competenza generale in materia di aiuti di Stato (competenza esercitata mediante l'istituzione e la gestione del Registro Nazionale degli aiuti di stato, di cui all'art. 52, l. 24 dicembre 2012, n. 234, quale strumento nazionale per verificare che gli aiuti pubblici siano concessi nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa unionale). Di conseguenza, ancorché non sia necessario, relativamente allo schema di regolamento in esame, l'avviso del Ministero delle imprese e del <i>made in Italy</i>, la Sezione ritiene nondimeno opportuna l'attivazione di un flusso informativo in ordine agli aiuti erogati. Sul piano generale, si osserva che lo schema regolamentare sottoposto a parere conferma il conferimento, tramite apposito accordo di servizio, degli adempimenti tecnici e amministrativi riguardanti la gestione operativa, l'istruttoria delle domande, nonché l'esecuzione dei monitoraggi e dei controlli al 'soggetto gestore' individuato nella RAM - Logistica, Infrastrutture e Trasporti S.p.a., società <i>in house</i> del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a capitale interamente detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Sul punto, con il parere n. 774/2017, la Sezione aveva rammentato che, ai sensi della vincolante disciplina sovranazionale, l'affidamento diretto di attività remunerate, da parte di pubbliche amministrazioni, in favore di soggetti privati <i>in house</i> non potesse giustificarsi solo in forza di una valutazione giuridico-formale, ma dovesse anche essere sorretto dalla dimostrazione della ragionevolezza economica della scelta compiuta, sulla	Favorevole con osservazioni

							base del principio enunciato nel comma 2 dell'art. 192 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Nel caso in esame, la relazione illustrativa ha evidenziato, per dimostrare la ragionevolezza economica della scelta compiuta dall'Amministrazione relativamente all'affidamento alla Società RAM, che tale affidamento risulta ispirato a criteri di razionalità e di congruità, in considerazione del fatto che detta società ha già svolto e continua a svolgere il ruolo di soggetto gestore sia della misura "ferrobonus" (regolamentata dal decreto n. 125 del 2017), sia di altre misure di aiuto predisposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quali gli incentivi previsti a favore delle imprese che utilizzano le modalità di trasporto via mare (marebonus), nonché attività formativa, essendo pertanto in possesso di un'esperienza tale da consentire una semplificazione delle procedure e una più efficiente erogazione delle risorse stanziate. Per tal via, la relazione illustrativa ha ribadito che la RAM S.p.a., in considerazione dell'esperienza maturata nella gestione dei regimi di aiuto, unitamente alla circostanza di essere partecipata dallo Stato e direttamente vigilata dal Ministero, costituisce sicuramente una scelta ottimale sia sotto il profilo giuridico sia della ragionevolezza economica, garantendo oltre alla necessaria terzietà nella gestione di dati e informazioni di rilievo pubblico, anche la continuità dell'azione amministrativa ministeriale nel tempo, nonché il massimo contenimento dei costi e della spesa per le attività da condurre, in considerazione degli stringenti vincoli posti alla Società stessa da parte dell'azionista Ministero dell'economia e delle finanze e della normativa inerente alle società a partecipazione pubblica inserite nel conto consolidato della p.a. Ciò posto, la Sezione ritiene complessivamente assolto l'onere di motivare la scelta di mantenere l'affidamento in essere alla RAM S.p.a. Al riguardo, la Sezione precisa peraltro che, in virtù dell'entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, l'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 sarà abrogato, con effetto dal 1° luglio 2023, per essere sostituito con l'articolazione di un più flessibile "principio di auto-organizzazione amministrativa" (art. 7) che, senza cancellare la necessità di giustificare in via di principio l'opzione dell'affidamento <i>in house</i> (comma 2), ha ridimensionato, allineando il diritto nazionale all'ordinamento europeo, l'opzione fortemente restrittiva del d. lgs. n. 50/2016, ponendo su un piano di sostanziale parità l'opzione auto-organizzativa a quella di esternalizzazione (comma 1). Relativamente all'entrata in vigore del regolamento, la Sezione critica la disposizione che ne fissa l'entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Non risulta, infatti, che la norma primaria consenta tale anticipazione e, pertanto, la formulazione sottoposta alla Sezione si presenta in contrasto con l'art. 10 delle disposizioni preliminari al Codice civile.	
04.07.2023	686/2023	13.07.2023	1018/2023	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Regolamento per il funzionamento del Fondo per indennizzare le vittime delle	Sostanziali	La Sezione constata che la documentazione trasmessa con il provvedimento in esame non contiene alcun elemento informativo in merito alla composizione almeno tendenziale delle due platee di risparmiatori interessate dalla misura in oggetto. Occorre perciò che il Ministero proponente integri	Sospeso (interlocutorio)

					<i>frodi finanziarie in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 343 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266".</i>	la documentazione trasmessa, in particolare l'AIR, diretta alla ricognizione della consistenza delle suddette categorie di risparmiatori. Come precisato dalla Sezione, l'AIR dovrà consentire di delineare l'impatto, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, della disciplina attuativa del fondo in questione, anche in relazione alla capienza del medesimo rispetto al prevedibile numero di istanze di indennizzo. In mancanza di una tale integrazione, la previsione della stessa disciplina attuativa potrebbe rivelarsi non coerente con l'esigenza che la tutela dei risparmiatori avvenga nella garanzia della parità di trattamento dei soggetti che si trovano nelle medesime condizioni. La Sezione rileva poi che l'art. 1, c. 345-<i>novies</i>, l. n. 266/2005 rinvia l'adozione della disciplina attuativa dei commi 343 e 344 a un decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. L'Amministrazione proponente ha invece fatto ricorso a uno strumento diverso da quello previsto dalla fonte normativa di rango primario che le ha conferito il potere di intervenire, ricorrendo al paradigma di cui all'art. 17, c. 1, l. n. 400/1988, che richiede l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato. In proposito, la relazione di accompagnamento allo schema regolamentare sottolinea <i>"l'indeterminatezza della norma istitutiva del Fondo"</i>, da cui, secondo il Ministero proponente, deriva <i>"la necessità – sul piano giuridico delle fonti normative – di predisporre un decreto di natura regolamentare"</i>, dato che <i>"la norma primaria non fornisce elementi idonei a individuare neppure le nozioni di 'risparmiatori', rispetto alle diverse categorie di investitori, e di 'frode finanziaria', rendendo inoltre necessario disciplinare, in dettaglio, anche le modalità di prova del 'danno ingiusto' e del mancato risarcimento di esso"</i>. In merito alla previsione dello strumento del decreto di natura non regolamentare contenuta nel comma 345-<i>novies</i>, la Sezione segnala che esso costituisce un atto non riconducibile alla disciplina dell'art. 17, l. n. 400/1988, di cui la Corte costituzionale ha evidenziato l'<i>"indefinibile natura giuridica"</i> (C. cost., 8 marzo 2006, n. 116). Pur se in controtendenza rispetto alla c.d. fuga dal regolamento, la scelta dell'Amministrazione proponente risulta però non supportata da una conforme previsione legislativa, il cui intervento deve ritenersi quindi auspicabile, eventualmente nell'ambito di procedimenti legislativi <i>in itinere</i>. L'indicazione degli atti da adottarsi con decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 1, c. 1, l. 12 gennaio 1991, n. 13 è infatti tassativa e, in relazione alla lett. ii) di tale comma (concernente <i>"tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri"</i>), dalle premesse dello schema in esame non risulta che il Consiglio dei Ministri sia già intervenuto con deliberazione preliminare. Tanto considerato, la Sezione evidenzia però che l'auspicata ricognizione della consistenza delle due categorie di risparmiatori potrebbe pervenire all'identificazione di due platee tendenzialmente a numero chiuso, così elidendo, o almeno riducendo, gli elementi di complessità che hanno indotto l'Amministrazione a ricorrere allo strumento del regolamento governativo. In questo modo, diverrebbe possibile per l'Amministrazione proponente	
--	--	--	--	--	--	--	--

							provvedere in conformità a quanto previsto dall'art. 1, c. 345- <i>novies</i> , l. n. 266/2005, con un atto di natura non regolamentare mediante il quale stabilire disposizioni di natura organizzativa di carattere “collettivo”, non di natura generale e astratta, suscettibili di applicazione circoscritta alle categorie di risparmiatori individuate <i>ratione temporis</i> dalla disciplina posta dalla fonte di rango primario. È pertanto disposta l'integrazione dell'istruttoria, sospendendo l'espressione del parere.	
04.07.2023	698/2023	17.07.2023	1043/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle imprese e del made in Italy, recante «Regolamento relativo all'individuazione di ulteriori categorie dell'albo dei consulenti tecnici di ufficio e dei settori di specializzazione di ciascuna categoria, ai requisiti per l'iscrizione all'albo e alla formazione, tenuta e aggiornamento dell'elenco nazionale di cui all'articolo 24- <i>bis</i> delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, ai sensi dell'articolo 13, quarto comma, delle medesime disposizioni per l'attuazione, come aggiunto dall'art. 4, comma 2, lettera a) del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149».	Formali e sostanziali	Le disposizioni di attuazione dello schema di decreto si inseriscono nell'ambito della ampia riforma del processo civile prevista dal d.lgs. n. 149/2022, sulla base della delega di cui alla l. n. 206/2021, e, in particolare, si innestano nella disciplina degli albi dei consulenti tecnici prevista dagli articoli da 13 a 24 delle disp. att. c.p.c. L'emanazione del regolamento è prevista dal PNRR, quale obiettivo per il secondo trimestre del 2023, nell'ambito della <i>milestone</i> M1C1-37. Più nel dettaglio, la Sezione ritiene che le disposizioni attuative predisposte con lo schema di decreto: - si muovano all'interno dei confini del potere regolamentare conferito; - si siano conformate alle condizioni espresse nel parere favorevole del Garante, o apportando le necessarie modifiche richieste, oppure realizzando indirettamente la finalità della richiesta; - nel prevedere la disciplina transitoria (art. 10 dello schema), hanno rispettato la regola speciale che differisce l'efficacia delle novelle legislative introdotte nell'art. 15 e nell'art. 16 disp. att. c.p.c. all'entrata in vigore del regolamento in questione. Quanto al monitoraggio e alla VIR, la Sezione auspica che l'Amministrazione provveda a un costante ed efficace monitoraggio e che, almeno all'esito di due anni di applicazione, proceda a effettuare la valutazione di impatto della regolazione riferendone gli esiti al Parlamento. A tal fine si suggerisce di introdurre una specifica disposizione nello schema di decreto.	Favorevole con osservazioni
20.06.2023	664/2023	20.07.2023	1061/2023	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 marzo 2004, n. 94, recante: “Regolamento concernente le modalità di svolgimento dei corsi di formazione per l'accesso ai ruoli normale, aereonavale, speciale e tecnico-logistico-	Formali e sostanziali	La Sezione evidenzia che lo schema di regolamento si pone nei limiti stabiliti dalla norma primaria, costituita dagli artt. 6- <i>bis</i> , 6- <i>ter</i> e 9 del d.lgs. 19 marzo 2001, n. 69, circa le modalità di svolgimento dei cicli didattici per l'accesso ai ruoli normale e tecnico-logistico-amministrativo degli ufficiali della Guardia di finanza, nonché le modalità di formazione delle graduatorie, le cause e le procedure di rinvio e di espulsione dai corsi. Le modifiche apportate dallo schema derivano in primo luogo dalla riduzione dei ruoli nei quali sono iscritti gli ufficiali, da quattro (normale, aeronavale, speciale e tecnico-amministrativo) a due (normale – con i comparti ordinario, aeronavale e speciale – e tecnico-logistico-amministrativo) e, in secondo luogo, dall'inversione della durata delle fasi del ciclo formativo degli ufficiali: corso	Favorevole

					amministrativo degli ufficiali della Guardia di finanza, ivi comprese quelle di formazione delle graduatorie, nonché le cause e le procedure di rinvio e di espulsione”.		in Accademia di durata biennale anziché triennale; corso di Applicazione di durata triennale anziché biennale. Sempre in via preliminare, la Sezione osserva che lo schema di regolamento perviene ventidue anni dopo l'adozione della norma primaria, costituita dal d.lgs. 19 marzo 2001, n. 69. È pur vero che nel frattempo sono sopravvenute altre modifiche normative e varianti ordinarie, di cui il regolamento tiene conto (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66; d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 e d.l. 14 agosto 2020, n. 104). Tuttavia, la Sezione rileva criticamente che nelle relazioni a corredo dello schema non si rinviene alcuna motivazione circa l'arco di tempo ultraventennale trascorso dall'emanazione del d.lgs. n. 69/2001. Il regolamento è comunque ritenuto aderente alla norma primaria e funzionale al perseguimento degli obiettivi fissati dal legislatore in materia di svolgimento dei suddetti corsi. Esso è stato correttamente sottoposto al controllo della Ragioneria generale dello Stato che ha verificato e bollinato anche le relazioni illustrativa e tecnica, l'analisi tecnico-normativa e l'analisi dell'impatto della regolamentazione. Pertanto, non si muovono osservazioni al riguardo. La Sezione critica invece l'art. 2 dello schema, recante “<i>Decorrenza</i>”, secondo cui le disposizioni del regolamento “<i>hanno effetto a decorrere dall'anno accademico che ha inizio in data successiva a quella della pubblicazione</i>” del regolamento stesso sulla Gazzetta ufficiale. Al riguardo, si evidenzia che l'art. 10, c. 1 delle “Disposizioni sulla legge in generale” contenute nel codice civile (c.d. preleggi) stabilisce che “<i>le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto</i>”; tale termine non è derogabile se non direttamente dallo stesso legislatore. Si segnalano, infine, taluni profili di tecnica redazionale, precisando l'uso delle lettere iniziali maiuscole, che deve essere limitato ai soli casi di uso corrente, strettamente necessari, come i nomi propri, le denominazioni geografiche, o quelli che, con iniziale maiuscola, hanno un effetto indicativo puntuale (es. Stato, Repubblica, ecc.). Di conseguenza, in linea generale, nelle denominazioni o locuzioni composte da più parole solo la prima è scritta con la maiuscola.	
25.07.2023	981/2021	28.07.2023	1067/2023	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante “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	Formali e sostanziali	La Sezione rileva anzitutto che le disposizioni nazionali di interesse trovano 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. Tra tali prodotti sono compresi (lett. c) i prodotti energetici forniti per essere utilizzati come carburanti per la navigazione nelle acque comunitarie (compresa la pesca), diversa dalla navigazione delle imbarcazioni private da diporto, e l'elettricità prodotta a bordo delle imbarcazioni stesse.	Favorevole con osservazioni

					nelle acque interne”.	Il legislatore nazionale, in attuazione del diritto eurounitario, ha individuato nell’art. 67 del TUA la base legislativa del potere regolamentare. Infatti, il comma 1 dello stesso prevede che, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, ai sensi dell’art. 17, c. 3, l. 23 agosto 1988, n. 400, siano stabilite le norme regolamentari per l’applicazione del medesimo TUA, con particolare riferimento alla concessione di agevolazioni, esenzioni, abbuoni o restituzioni e al riconoscimento di non assoggettabilità al regime delle accise. Il fondamento del potere regolamentare si completa con la Tabella A dello stesso TUA, attinente agli <i>“Impieghi dei prodotti energetici che comportano l’esenzione dall’accisa o l’applicazione di un’aliquota ridotta, sotto l’osservanza delle norme prescritte”</i>, che, al n. 3, prevede l’esenzione per <i>“Impieghi come carburanti per la navigazione nelle acque marine comunitarie, compresa la pesca, con esclusione delle imbarcazioni private da diporto, e impieghi come carburanti per la navigazione nelle acque interne, limitatamente al trasporto delle merci, e per il dragaggio di vie navigabili e porti”</i>. Quest’ultima previsione è stata successivamente integrata con disposizioni interpretative, per ricomprendere la benzina tra i prodotti energetici, e la pesca professionale in acque interne e lagunari nella navigazione. A proposito delle finalità dell’intervento normativo e delle scelte effettuate dall’Amministrazione, la Sezione riscontra che – come risulta dalle relazioni, in particolare dalla relazione illustrativa e dall’AIR – la novella del d.m. del 2015 si è resa necessaria: <i>a)</i> per ampliare l’esenzione dall’accisa ai nuovi carburanti utilizzabili per il rifornimento delle imbarcazioni, costituiti dal GNL e dal GPL; <i>b)</i> per adeguare le disposizioni regolamentari alla sentenza di condanna della Corte di Giustizia del 2021, concernente il divieto dell’esenzione in assenza dello scopo commerciale dell’utilizzatore a qualsiasi titolo dell’imbarcazione. In generale, l’Amministrazione ha scelto la tecnica della novella del d.m. del 2015, ritenuta più idonea a garantire la continuità applicativa rispetto ai soggetti che già usufruiscono dell’agevolazione per l’utilizzo dei prodotti energetici tradizionali. Quanto allo schema di decreto, si dà atto che l’Amministrazione ha tenuto conto delle osservazioni prospettate nel precedente parere interlocutorio della Sezione, n. 1495 del 23 settembre 2021. Soprattutto, la Sezione apprezza l’avvenuta integrazione delle relazioni, con ulteriori specificazioni, in modo da superare dubbi interpretativi occasionati anche dalla specialità e complessità della materia trattata. La Sezione sottopone però all’Amministrazione una problematica nuova attinente agli Allegati. Gli Allegati 1 e 2 sono stati introdotti, in sostituzione dell’unico Allegato precedente, dall’art. 1, c. 1, lett. <i>q)</i>, dello schema di decreto. L’Allegato 1 contiene il modello da compilare, prima di ogni rifornimento, da parte dei soggetti esenti ai sensi dell’art. 6-<i>bis</i>, c. 1 e 7, in collegamento con una procedura specifica (art. 6-<i>bis</i>, c. 5). L’Allegato 2 contiene sia il modello del <i>memorandum</i> generale da compilare al momento di ogni rifornimento di	
--	--	--	--	--	-----------------------	---	--

							carburante per tutti i carburanti esenti, escluso il GNL, sia il modello del <i>memorandum</i> specifico per il rifornimento di GNL. Ebbene, né dalle disposizioni attuative, né dalle relazioni, emerge la valenza normativa degli allegati e, cioè, se costituiscano parte integrante del regolamento, con conseguente necessità, o meno, di modificarli solo con la novella dello stesso. Essi si collegano all'art. 6-<i>bis</i>, c. 5 e all'art. 7, c. 1 e c. 4 e, ad avviso della Sezione, ricalcano le prescrizioni delle disposizioni regolamentari, con la conseguenza che costituirebbero parte integrante del regolamento. Tanto dovrebbe emergere, quindi, dall'articolato, con opportuna integrazione dello stesso.	
25.07.2023	741/2023	31.07.2023	1068/2023	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro della giustizia recante: «Regolamento per la definizione dei criteri di redazione, dei limiti e degli schemi informatici degli atti giudiziari con la strutturazione dei campi necessari per l'inserimento delle informazioni nei registri del processo, ai sensi dell'articolo 46 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile».	Formali e sostanziali	Lo schema è predisposto in attuazione di quanto previsto dall'art. 46 delle disposizioni per l'attuazione del c.p.c., quale novellato dall'art. 4, c. 3, lett. <i>b</i>), del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, “<i>Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata</i>”. La Sezione si sofferma sul rilievo del principio della chiarezza e sinteticità degli atti processuali – tanto delle parti quanto del giudice – introdotto nel diritto positivo all'art. 3, c. 2, c.p.a., quale principio generale dell'ordinamento. Tale principio – osserva la Sezione – è stato da ultimo specificato con riferimento al processo civile dalla novella all'art. 121 c.p.c. disposta dal d.lgs. n. 149 del 2022. In diretta attuazione di tale principio si colloca dunque l'emanazione del regolamento in esame, volto a introdurre criteri e limiti (da intendersi, dimensionali) per gli atti del processo civile. La disciplina ivi dettata si inserisce peraltro nel solco tracciato da una serie di interventi operati dai vertici della Giustizia ordinaria (i Protocolli promossi dalla Cassazione fin dal 2015 e rinnovati da ultimo il 2 marzo 2023) e della Giustizia amministrativa. Alla luce delle norme e dei Protocolli sopra citati, lo schema in esame appare allora a contenuto per larga parte predeterminato. Una differenza significativa fra giustizia civile e amministrativa emerge, tuttavia, con riferimento alle conseguenze previste dal legislatore per il mancato rispetto dei limiti dimensionali degli atti: mentre l'art. 13-<i>ter</i> disp. att. c.p.a. prevede che il giudice sia tenuto a esaminare tutte le questioni trattate nelle pagine rientranti nei limiti fissati e che l'omesso esame delle questioni contenute nelle pagine successive al limite massimo non sia motivo di impugnazione, viceversa per la giustizia civile il legislatore si è limitato a prevedere, nella novella all'art. 46 disp. att. c.p.c., che il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico e dei criteri e limiti di redazione dell'atto non comporta invalidità, ma “può” essere valutato dal giudice ai fini della decisione sulle spese del processo. La Sezione – tenuto conto della finalità di contemperare la piena esplicazione del diritto di difesa delle parti e le esigenze di sinteticità degli atti processuali e celerità del processo – ribadisce infine l'essenzialità di un'accurata opera di monitoraggio sugli effetti prodotti dall'applicazione della disciplina in esame,	Favorevole con osservazioni

							ai fini della sua prospettata revisione biennale, considerato in particolar modo l'obiettivo di accelerazione dei tempi della giustizia civile, anche in relazione ai vincoli posti dal PNRR. A questo scopo, la Sezione ritiene particolarmente utile l'istituzione di un Osservatorio permanente, auspicando che l'Osservatorio possa essere fornito di tutta la strumentazione necessaria al suo più efficace funzionamento.	
25.07.2023	785/2023	03.08.2023	1083/2023	Decreto legislativo	Schema del decreto legislativo in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e) della legge 22 dicembre 2021, n. 227.	Formali e sostanziali	Quanto al contesto normativo (internazionale, europeo e nazionale) in cui si colloca lo schema di decreto legislativo, la Sezione rileva che, con l. 3 marzo 2009, n. 18, il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale, firmata a New York il 13 dicembre 2006 e sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007. La Convenzione pone, tra i principi generali, quello del diritto delle persone con disabilità all'accessibilità non solo fisica degli <i>ambienti</i>, ma anche dei <i>servizi</i>, inclusi quelli pubblici, in condizioni di uguaglianza con gli altri, impegnando il soggetto pubblico alla realizzazione di strutture e alla previsione di specifiche modalità operative e organizzative per garantirne una fruizione piena ed effettiva. Nella medesima prospettiva, il 3 marzo 2021 la Commissione europea ha approvato, con la <i>Comunicazione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni</i> COM(2021) 101 final, una “<i>Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030</i>”, cui ha fatto seguito la <i>Risoluzione</i> del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021. In tale contesto, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha previsto, tra le “<i>azioni chiave</i>” nell'ambito della Missione 5, Componente 2, una riforma della normativa in materia di disabilità, intitolata “<i>Legge quadro per le disabilità</i>” (Missione 5, Componente 2, Riforma 1.1). In attuazione della riforma, e nel rispetto della prima <i>milestone</i> fissata al 31 dicembre 2021, è stata approvata la l. 22 dicembre 2021, n. 227, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare – entro il 15 marzo 2024, come fissato dall'art. 1, c. 5 della l. n. 14 del 2023 – uno o più decreti legislativi “<i>per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità</i>”. In particolare, la delega ha per oggetto, ai sensi dell'art. 1, c. 5, lett. e) della l. n. 227 del 2021, la “<i>riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità</i>”, in ordine alla quale l'art. 2, c. 2, lettera e) individua, tra i “<i>principi e criteri direttivi</i>”: a) l'individuazione, presso ciascuna amministrazione, di una “<i>figura dirigenziale</i>” preposta alla definizione della “<i>programmazione strategica della piena accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità</i>”; b) l'introduzione tra gli obiettivi di produttività delle amministrazioni di quelli “<i>specificamente volti a rendere effettive l'inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità</i>”; c) la valutazione del rispetto “<i>degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica</i>” ai fini della <i>performance</i> del personale dirigenziale; d) la nomina, da parte dei datori di lavoro pubblici, di un “<i>responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro</i>”, ai sensi della l. 12 marzo 1999, n. 68;	Favorevole con osservazioni e con la condizione che lo schema di d.lgs. sia sottoposto ai Ministri interessati (nello specifico: il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della salute, il Ministro delle imprese e del <i>made in Italy</i> e il Ministro per la pubblica amministrazione), per acquisirne, sia pure a posteriori, il formale concerto

						e) l'obbligo, per i concessionari dei pubblici servizi, di “<i>indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità del servizio erogato che assicurino alle persone con disabilità l'effettiva accessibilità delle prestazioni, evidenziando quelli obbligatori ai sensi della normativa vigente</i>”; f) l'estensione del “<i>ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198</i>”, alla “<i>mancata attuazione o alla violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e la possibilità di accesso delle persone con disabilità oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia</i>”. Lo schema di decreto legislativo all'esame della Sezione attua la delega in materia di disabilità per la parte relativa alla riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità, attenendosi agli evidenziati principi e ai criteri direttivi. Le disposizioni incidono su una pluralità di testi normativi, riarticlando il panorama dei diritti, delle garanzie procedurali e degli istituti di partecipazione all'azione amministrativa di cui dispongono le persone con disabilità e le associazioni portatrici dei rispettivi interessi esponentziali. Sotto il profilo formale, la Sezione torna a occuparsi diffusamente delle modalità di acquisizione del concerto ministeriale richiesto dalla legge. In particolare, si osserva che l'articolo 1, c. 2, della l. 22 dicembre 2021, n. 227 prevede, relativamente al procedimento di adozione del decreto legislativo in esame, il “<i>concerto</i>” con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro della salute, nonché con gli altri Ministri eventualmente competenti nelle materie interessate (nella specie – come è dato evincere dal preambolo dello schema di decreto – il Ministro delle imprese e del <i>made in Italy</i> e il Ministro per la pubblica amministrazione). Con nota prot. n. 1305 del 17 luglio 2023, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la disabilità ha trasmesso una dichiarazione, a firma del Segretario del Consiglio dei Ministri, attestante che, nella riunione del 1° maggio 2023, alla presenza del Ministro proponente e dei “<i>Ministri concertanti</i>”, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare – “<i>di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, delle imprese e del made in Italy e per la pubblica amministrazione</i>” – il decreto legislativo in oggetto. Vi è sotteso l'assunto che – sebbene non siano stati formalmente e previamente acquisiti – i previsti atti di concerto sarebbero sostanzialmente “assorbiti” dall'approvazione preliminare, in sede di Consiglio dei Ministri, dello schema di decreto legislativo. A parere della Sezione, però, tale tesi – come in più occasioni ribadito – non può essere accolta, né la relativa prassi può essere avallata. Essa, anzitutto, vanifica la funzione essenziale del concerto ministeriale richiesto dalla legge: la deliberazione del Consiglio dei Ministri sullo schema di decreto legislativo (ai sensi dell'art. 2, c. 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400) è, invero, <i>in ogni caso e comunque</i> necessaria, anche quando la legge non prescrive il concerto. Di conseguenza, se quest'ultimo potesse essere assorbito dalla deliberazione preliminare, non vi sarebbe, in concreto, alcuna differenza tra i casi in cui la	
--	--	--	--	--	--	---	--

						legge delega richieda il concerto e quelli in cui lo stesso non sia previsto. Inoltre, se si seguisse la tesi in questione, il Consiglio di Stato, in sede di esame dello schema per l'espressione del prescritto parere, non sarebbe posto in grado di comprendere se un Ministro, durante la riunione del Consiglio dei Ministri, ha espresso un motivato dissenso o se ha votato in senso contrario alla sua approvazione. Ancora, se è vero che il Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2, c. 1, della l. n. 400/1988, "<i>determina la politica generale del Governo</i>", è altresì vero che deve comunque essere garantita l'<i>autonomia</i> e la <i>responsabilità</i> di ogni singolo Ministro nell'espressione del concerto previsto dalla legge, potendo il Consiglio dei Ministri intervenire solo <i>in seconda battuta</i>, al precipuo fine di dirimere eventuali contrasti insorti tra i Ministri concertanti, così come stabilito dall'art. 5, c. 2, lettera <i>c-bis</i>), della l. n. 400/1988. Infine, la Sezione rimarca – sotto un profilo dogmatico e di teoria generale – la sostanziale differenza tra il "<i>concerto</i>" espresso da uno o più Ministri durante l'<i>iter</i> legislativo e la successiva "<i>approvazione</i>" del testo in sede di Consiglio dei Ministri. Nell'istituto giuridico del "<i>concerto</i>" è, infatti, implicito (come fatto palese anche dall'etimologia, che evoca un <i>confronto contestuale</i>) il <i>confronto</i> tra plurime volontà, che trovano una <i>composizione</i> proprio a seguito e in virtù del concerto stesso, in un momento in cui la volontà definitiva non sia stata ancora formata. Al contrario, nell'istituto della "<i>approvazione</i>", la volontà – espressa nell'atto da approvare – risulta già <i>formata</i>, sicché chi approva ben può essere portatore di un interesse diverso rispetto a chi ha compiuto l'atto produttivo di effetti giuridici. In analoghe situazioni, la Sezione ha evidenziato che l'approvazione in Consiglio dei Ministri dei provvedimenti legislativi non è, come tale, sufficiente a integrare la fattispecie dell'<i>atto complesso</i>, che si presenta quando sia richiesto comunque un atto d'assenso formale. Né, d'altro canto, la decisione squisitamente politica, e non tecnico-amministrativa, è, di per sé, in grado di superare le eventuali discrasie, aporie o errori tecnico giuridici contenuti in un qualsiasi testo normativo (cfr. Cons. Stato, Sez. atti normativi, parere 24 luglio 2018, n. 1897; con riguardo alla necessaria previa acquisizione del concerto ministeriale, si vedano Cons. Stato, Sez. atti normativi: parere 1° giugno 2018, n. 1450; parere 7 ottobre 2016, n. 2059; parere 6 ottobre 2015, n. 2750; parere 1° settembre 2015, n. 2473; parere 18 novembre 2011, n. 4228; parere 8 giugno 2010, n. 2598; parere 1° giugno 2010, n. 2527). Con l'ulteriore precisazione che il concerto ministeriale – costituendo l'atto con cui il Ministro si rende partecipe dell'iniziativa politica, concorrendo ad assumerne la responsabilità – non può che riguardare il provvedimento nel suo complesso e può essere manifestato dal Ministro, oppure da altro soggetto soltanto per espresso incarico, delega o ordine del Ministro stesso. Ne discende, nel caso di specie, che la (successiva) approvazione dello schema di decreto legislativo in esame da parte del Consiglio dei Ministri non è conforme al dato legislativo, che richiede il concerto dei Ministri interessati. Ancorché non risulti imminente la scadenza del termine per l'esercizio della delega, la Sezione, nel rendere comunque il prescritto parere, esprime dunque l'avviso che lo schema di decreto legislativo debba essere in ogni caso	
--	--	--	--	--	--	---	--

							sottoposto ai Ministri interessati, al fine di acquisire, sia pure <i>a posteriori</i>, il loro (formale) concerto. Sempre sotto il profilo formale, la Sezione osserva che l'art. 1, c. 2 della l. n. 227 del 2021 prevede che lo schema di decreto legislativo sia preceduto da <i>“intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”</i>. Nella specie, tale intesa è stata <i>“sancita”</i> nella seduta del 7 giugno 2023, nella quale, come risulta dalla documentazione trasmessa: <i>a)</i> ANCI e UPI hanno espresso avviso favorevole; <i>b)</i> le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno espresso avviso favorevole <i>“con le proposte emendative, di cui al documento allegato”</i>. Epperò, in sede di formalizzazione dell'intesa, il Ministro per le disabilità ha dichiarato <i>“di accettare tutte le richieste formulate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibili con la legge delega”</i>. A parere della Sezione, la formula linguistica utilizzata appare ambigua, laddove l'evidenziata <i>“compatibilità”</i> può, in astratto, essere interpretata sia come la <i>ragione</i> di una (maturata e formalizzata) adesione <i>contestuale</i> alle proposte emendative (<i>“in quanto”</i> ritenute compatibili); sia come <i>condizione</i> (o <i>limite</i>) di una valutazione <i>riservata e successiva</i> (<i>“se e per quanto”</i>, cioè, fossero state, all'esito di apposito vaglio, ritenute compatibili). Di fatto, nello schema di decreto <i>“bollinato”</i> trasmesso alla Sezione, alcuna delle proposte elaborate e formulate in sede conferenziale risulta, in concreto, accolta. Il che, peraltro, è in contraddizione con la relazione di accompagnamento, nella quale si dà invece motivato conto, alla luce di un articolato apprezzamento di compatibilità, di un accoglimento, sia pure parziale, dei termini dell'intesa. In tale obiettiva incertezza sul tenore effettivo del testo approvato, la Sezione non è in condizione di formulare osservazioni puntuali. Le quali, in ogni caso, non possono, allo stato degli atti, che essere riferite al testo trasmesso e bollinato. Sul piano dei contenuti, lo schema di decreto legislativo appare nel suo complesso coerente con il contesto normativo di riferimento e conforme ai principi e ai criteri direttivi della legge delega.	
25.07.2023	759/2023	21.08.2023	1154/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, concernente il testo unico delle disposizioni regolamentari dell'ordinamento militare, in materia di organizzazione del Ministero della difesa, adottato a mente dell'articolo 13, del decreto-legge 11 novembre 2022, n.	Formali e sostanziali	Quanto al sistema delle fonti, si evidenzia che la norma primaria è costituita dall'art. 13, c. 1, del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204, che stabilisce, al comma 1 dell'art. 13 (rubricato <i>“Procedure per la riorganizzazione dei Ministeri”</i>) che <i>“Al fine di semplificare e accelerare le procedure per la riorganizzazione di tutti i Ministeri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 30 ottobre 2023, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sugli stessi decreti è richiesto il parere del Consiglio di Stato”</i>. Più nel dettaglio, lo schema recepisce le modifiche in materia di dotazioni organiche dirigenziali e non dirigenziali del Ministero recate negli anni da	Favorevole con osservazioni, condizionato all'approvazione della legge di conversione del d.l. 22 giugno 2023, n. 75 (il d.l. è stato poi convertito con modificazioni dalla l. 10 agosto 2023, n. 112, in G.U. 16.08.2023, n. 190)

					173, convertito con modificazioni, dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204.		successivi interventi normativi di rango primario e, da ultimo, dall'art. 7, commi 3 e 4, del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 21 giugno 2023, n. 74, che ha previsto nell'ambito del ruolo dei dirigenti civili del Ministero della difesa l'incremento in organico di due posizioni dirigenziali di livello generale (art. 7, c. 3) e la riduzione di due posizioni dirigenziali di livello non generale (art. 7, c. 4). Lo schema di decreto è aderente anche al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, recante <i>“Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59”</i> che, in materia di “Ordinamento” del Ministero della difesa, stabilisce all'articolo 21, c. 1, che <i>“Il Ministero si articola in direzioni generali in numero non superiore a undici, coordinate da un segretario generale”</i>. La Sezione evidenzia preliminarmente che le modalità di adozione del decreto risultano conformi al contenuto dell'art. 13, c. 1, della l. n. 204/2022; tuttavia, osserva che lo schema di decreto evidenzia che i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati <i>“fino al 30 giugno 2023”</i>, come stabilito dal citato art. 13, comma 1, del d.l. n. 173/2022, convertito dalla l. n. 204/2022. Tale termine è stata modificato dall'art. 1, c. 5, del d.l. 22 giugno 2023, n. 75, che ha sostituito le parole <i>“fino al 30 giugno 2023”</i> con le parole <i>“fino al 30 ottobre 2023”</i>. Il d.l. n. 75/2023, alla data dell'adunanza della Sezione, non risultava ancora convertito in legge. Pertanto, la Sezione ha espresso un parere condizionato all'approvazione della legge di conversione, precisando peraltro la necessità per l'Amministrazione referente di considerare le relative sopravvenienze, nonché di modificare il secondo “visto” del preambolo dello schema di decreto, inserendo l'indicazione del d.l. n. 75/2023 unitamente alla legge di conversione.	
29.08.2023	34/2023	01.09.2023	1168/2023	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro della salute <i>“Regolamento recante integrazioni al decreto n. 380/2000 e successive modificazioni, concernente la scheda di dimissione ospedaliera”</i> .	Nessun rilievo	La Sezione, con il parere interlocutorio n. 221/2023, espresso nell'adunanza del 24 gennaio 2023, aveva chiesto all'Amministrazione chiarimenti in ordine agli oneri finanziari derivanti dallo schema, avendo rilevato una contraddizione tra il contenuto delle relazioni illustrativa e tecnica e quanto invece riferito dalla relazione AIR. La Sezione, pertanto, aveva invitato il Ministero a trasmettere un'integrazione della relazione tecnica, sulla quale acquisire anche l'avviso della Ragioneria generale dello Stato. Inoltre, con il parere interlocutorio predetto erano state proposte integrazioni o modifiche. Rispetto al nuovo schema regolamentare, la Sezione rileva il recepimento di tutte le proposte integrazioni o modifiche dell'articolo e pertanto, ritenendo l'adempimento del Ministero soddisfacente delle osservazioni espresse nel parere interlocutorio, esprime parere favorevole allo schema di decreto.	Favorevole
29.08.2023	957/2023	05.09.2023	1174/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto concernente l'integrazione della disciplina transitoria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	Formali	Lo schema di decreto sottoposto al parere dispone un'integrazione della disciplina transitoria prevista dal d.P.C.M. 11 luglio 2023, recante <i>“Requisiti e parametri per l'iscrizione nel registro delle Agenzie di rilevanza nazionale”</i>, pubblicato in G.U., serie generale n. 174 del 27 luglio 2023, emanato in attuazione dell'art. 17 del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con	Favorevole con osservazioni

					dell'11 luglio 2023.		modificazioni, dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14, concernente le Agenzie di stampa di rilevanza nazionale. In merito al predetto decreto, che ha definito gli specifici requisiti e i parametri qualitativi e dimensionali necessari per l'iscrizione nell'elenco delle Agenzie di stampa di rilevanza nazionale le quali, a seguito dell'iscrizione in tale elenco, mettono a disposizione delle pubbliche amministrazioni notiziari di vario genere, la Sezione si è espressa prima con il parere interlocutorio n. 908 del 19 giugno 2023 e quindi con il parere n. 1003 del 6 luglio 2023. Per quanto riguarda la previsione relativa all'entrata in vigore del decreto a partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, si fa presente come, secondo un consolidato orientamento del Consiglio di Stato, non è possibile derogare, se non con norma primaria, al disposto dell'art. 10, c. 1, delle Preleggi, ai sensi del quale <i>“Le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto”</i>.	
29.08.2023	930/2023	14.09.2023	1200/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle imprese e del made in Italy concernente <i>“Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco degli enti di formazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 e l'istituzione dell'elenco degli organismi ADR deputati a gestire le controversie nazionali e transfrontaliere, nonché il procedimento per l'iscrizione degli organismi ADR ai sensi dell'articolo 141-decies del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 recante Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229”</i>.	Formali e sostanziali	La Sezione rileva preliminarmente che la relazione tecnica non è stata verificata dalla Ragioneria generale dello Stato, e richiede pertanto all'Amministrazione proponente di riferire sui profili di carattere finanziario dello schema di regolamento, dopo avere acquisito il parere del Ministero dell'economia e delle finanze e, segnatamente, della Ragioneria generale dello Stato, integrando la documentazione trasmessa che dovrà recare la bollinatura della stessa Ragioneria. Inoltre, è evidenziato che le tabelle di pag. 7 e 8 dell'AIR non sono completamente leggibili, e ne è pertanto richiesta una nuova trasmissione. In attesa che il Ministero richiedente provveda all'integrazione istruttoria, la Sezione ritiene comunque di anticipare talune considerazioni sullo schema di regolamento, con riserva di formularne ulteriori una volta adempiuto detto incumbente. Secondo il Ministero della giustizia, lo schema in esame è coerente con la necessità di attuare le scelte operate dalle fonti normative di rango primario. Lo schema in esame disciplina, in modo innovativo, i requisiti per l'iscrizione nel registro degli organismi di mediazione, destinando una sezione speciale, divisa in due parti, del registro agli organismi ADR, nonché gli enti di formazione, individuando le linee portanti della formazione di base e continua, con l'obiettivo di elevare il livello di preparazione dei mediatori e dei formatori, in linea con le recenti innovazioni normative. Anche la nuova disciplina delle indennità e delle spese di mediazione individua in modo definito i costi e le condizioni della mediazione, attuando la scelta del legislatore in ordine a un regime differenziato tra organismi pubblici e organismi privati ai quali garantire una tendenziale autonomia in punto di organizzazione. La disciplina delle cause di sospensione e di cancellazione è riconducibile al rinvio alla fonte secondaria contenuto nell'art. 6, commi 2 e 5 del d.lgs. n. 28/2010, come modificato dal d.lgs. n. 149/2022. Il tenore della disciplina di rango primario non consentirebbe, ad avviso del Ministero, di	Sospeso (interlocutorio)

						effettuarne un innesto nel vigente regolamento con la tecnica della novella, essendo invece necessario ridisegnarne l'intero impianto. In merito a tale scelta, il Collegio ritiene di non avere nulla da osservare, in quanto riconducibile al perimetro della potestà regolamentare di cui all'art. 17, c. 3, l. n. 400/1988. In merito all'articolo 2 ("Oggetto"), la Sezione osserva che l'elenco puntuale dei differenti oggetti dello schema in esame, pur presentando profili di utilità dal punto di vista della completezza illustrativa, presenta disposizioni di cui pare dubbia la portata normativa, integrando piuttosto una sorta di sommario, trattandosi di disposizioni di fatto ripetitive delle rubriche dei successivi articoli. Quanto all'entrata in vigore, la Sezione richiede che sia espunta la previsione di cui all'art. 50 ("Entrata in vigore"), c. 1, secondo cui <i>"Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana"</i>. Tale disposizione rappresenta infatti una deroga all'ordinario termine di <i>vacatio legis</i> stabilito dall'art. 10 delle Preleggi, non autorizzata dalle disposizioni delle fonti normative di rango primario cui si intende dare attuazione.	
29.08.2023	912/2023	14.09.2023	1201/2023	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante <i>"Disposizioni in materia di revisione dello strumento militare, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettere a) e c), della legge 5 agosto 2022, n. 119"</i> .	Formali e sostanziali La Sezione rileva anzitutto che la norma primaria è costituita dalla l. 5 agosto 2022, n. 119, <i>"Disposizioni di revisione del modello di Forze armate interamente professionali, di proroga del termine per la riduzione delle dotazioni dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare, nonché in materia di avanzamento degli ufficiali. Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale"</i>, che all'art. 9, comma 1, attribuisce la delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale. Lo schema di decreto legislativo, più nel dettaglio, ridetermina a 160.000 unità le dotazioni organiche complessive dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare; ciò comporta un incremento di 10.000 unità. Inoltre, contiene disposizioni transitorie per la distribuzione delle citate unità tra le tre Forze armate e i rispettivi ruoli di personale, con sensibile incremento delle categorie Ufficiali e Sottufficiali in relazione al criterio dettato dalla delega di incrementare i profili professionali a più alta specializzazione; infine, adegua le tabelle allegate al Codice dell'ordinamento militare. Il provvedimento si pone nei limiti della norma primaria; la Sezione, tuttavia, osserva che quest'ultima all'art. 9, c. 2, quanto all'<i>iter</i> legislativo, stabilisce che: <i>"2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze nonché, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro della salute, con il Ministro dell'istruzione e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato e sentito il Consiglio centrale di rappresentanza militare"</i>.	Favorevole, condizionato alla sottoposizione dello schema al Ministro per la pubblica amministrazione, per acquisirne, sia pure a posteriori, il formale concerto

							<i>per le materie di sua competenza”.</i> Pertanto, ai fini dell’emanazione del presente decreto legislativo è richiesto il concerto del Ministro per la pubblica amministrazione. Al riguardo, l’ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, con nota prot. n. 0000574 in data 4 luglio 2023 a firma del Capo ufficio, ha comunicato l’assenso di quella Amministrazione al prosieguo dell’<i>iter</i> del procedimento; la Sezione ritiene però che tale atto non costituisca espressione della volontà del vertice politico dell’Amministrazione, come richiesto, invece, dalla norma primaria; né si può ritenere che il concerto sia stato sostanzialmente già dichiarato in occasione dell’approvazione preliminare dello schema del decreto legislativo in sede di riunione del Consiglio dei Ministri. La Sezione, pertanto, nel rendere comunque il parere, ritiene che lo schema di decreto legislativo debba essere in ogni caso sottoposto al Ministro per la pubblica amministrazione, al fine di acquisire, sia pure <i>a posteriori</i>, il formale concerto del vertice politico dell’Amministrazione. Non si ravvisano nello schema, invece, materie che, per profili di eventuale competenza, richiedano l’acquisizione del concerto del Ministro della salute, del Ministro dell’istruzione e del merito e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali o l’acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. La Sezione, per il resto, ritiene che lo schema del decreto legislativo sia aderente alla norma primaria e rispetti i principi e i criteri direttivi della legge di delega.	
29.08.2023	946/2023	19.09.2023	1202/2023	Regolamento governativo	Schema di regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 2001, n. 474 in materia di semplificazione del procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli.	Sostanziali	La Sezione rileva che lo schema di regolamento sottoposto a parere è in linea con gli obiettivi indicati dalla relazione illustrativa e nell’AIR. In particolare, con l’intervento in esame vengono superate le difformità interpretative e applicative del d.P.R. n. 474 del 2001, scaturite dall’orientamento della Cassazione secondo il quale non è possibile l’utilizzo delle autorizzazioni alla circolazione di prova per i veicoli già immatricolati, con revisione scaduta o non muniti di propria copertura assicurativa RCA (cfr. Cass. civ., II, 4 agosto 2016, n. 16310). La Sezione osserva, inoltre, che i dati statistici riportati nell’AIR supportano anche l’intervento in questione quanto alla necessità di contingentare il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili. È ritenuta condivisibile anche la modifica dell’art. 2 del d.P.R. n. 474 del 2001 con l’inserimento della previsione che, in caso di utilizzo di targa di prova su veicoli già immatricolati, la medesima non possa essere collocata in modo tale da limitare la visibilità e la leggibilità della targa di immatricolazione, né che quest’ultima possa essere rimossa durante la circolazione di prova. Si attua in tal modo il coordinamento con le norme in materia di responsabilità solidale per le violazioni al Codice della strada commesse durante la circolazione di un veicolo già immatricolato, dotato di targa di prova, permanendo la responsabilità anche del proprietario del veicolo che viene identificato attraverso la targa di immatricolazione.	Favorevole

							Appare, infine, condivisibile e in linea con la generalizzata transizione digitale dell'attività della pubblica amministrazione, la previsione della gestione in modalità esclusivamente telematica dei procedimenti di rilascio, di rinnovo e di revoca delle autorizzazioni alla circolazione di prova, modalità che risulta maggiormente funzionale anche alle finalità di controllo da parte dell'Ufficio motorizzazione civile per evitare abusi e usi distorti delle autorizzazioni in questione rispetto alla tradizionale erogazione dei servizi a sportello e alla produzione di fascicoli cartacei. Al riguardo la Sezione suggerisce al Ministero referente di valutare se sia opportuno prevedere un termine entro il quale la Direzione generale per la motorizzazione e per i servizi ai cittadini delle imprese in materia di trasporti e navigazione, cui è demandata l'indicazione delle modalità per la gestione telematica dei procedimenti, debba adottare l'atto (circolare, linee guida) contenente le stesse, al fine di garantire la tempestività della transizione digitale delle relative pratiche.	
29.08.2023	929/2023	19.09.2023	1203/2023	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante modifiche al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 ottobre 2014 n. 176, recante disciplina del microcredito, in attuazione dell'articolo 111, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché in attuazione dell'articolo 1, comma 914, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.	Formali e sostanziali	Lo schema sottoposto a parere è volto ad aggiornare il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 ottobre 2014, n. 176, recante "Disciplina del microcredito in attuazione dell'articolo 111, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385", avente natura regolamentare, in seguito alle modifiche apportate dall'art. 1, c. 914, l. 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di bilancio 2022) all'art. 111 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario – T.U.B.), relativamente alla disciplina dei finanziamenti di microcredito c.d. imprenditoriale. Si tratta, in particolare, delle seguenti cinque modifiche di carattere testuale: <i>a</i>) l'innalzamento da 40.000 a 75.000 euro dell'importo massimo dei finanziamenti erogabili; <i>b</i>) l'abrogazione del vincolo di finalizzazione dei finanziamenti di microcredito all'avvio o allo sviluppo di iniziative imprenditoriali o all'inserimento nel mercato del lavoro; <i>c</i>) la possibilità per gli intermediari di microcredito di concedere finanziamenti a società a responsabilità limitata, senza il divieto di garanzie reali, nell'importo massimo di 100.000 euro; <i>d</i>) la previsione di una durata massima dei finanziamenti pari a 15 anni; <i>e</i>) il divieto di imporre qualsiasi limite riguardante i ricavi, il livello di indebitamento e l'attivo patrimoniale dei beneficiari dei finanziamenti di microcredito imprenditoriale. Il parere consente alla Sezione di soffermarsi sull'istituto del microcredito, attraverso il quale si realizza il finanziamento di soggetti (persone fisiche e imprese) non "bancabili", al fine di consentire loro l'accesso ai finanziamenti necessari a consentire lo svolgimento di un'attività economica, favorendone l'inclusione sociale. L'AIR evidenzia come la riforma legislativa, alla quale intende dare attuazione lo schema di regolamento sottoposto a parere, debba fare i conti con un mercato degli operatori del microcredito molto fragile, composto da soggetti che palesano difficoltà ad accedere a fonti di finanziamento e ad attuare un'attività redditizia. Il mercato in questione è definito strutturalmente rischioso, con volumi complessivamente erogati molto contenuti e un'elevata incidenza di esposizioni deteriorate. Con la riforma normativa in oggetto si è inteso, in particolare, contenere il rischio derivante dallo svolgimento dell'attività di microcredito e mantenere un'adeguata perimetrazione dell'istituto rispetto alle ordinarie forme di	Favorevole con osservazioni

							credito previste dal T.U.B. Sono stati pertanto introdotti i seguenti limiti all'operatività degli attori del microcredito: <i>a)</i> un limite all'importo dei finanziamenti di microcredito verso ciascun singolo beneficiario, pari al 10% del capitale sociale dell'operatore del microcredito al netto delle perdite; <i>b)</i> il divieto di utilizzo di garanzie sui finanziamenti di microcredito superiori a 50.000 euro per percentuali superiori al 60%; <i>c)</i> la riduzione da 16 a 9 del rapporto tra patrimonio netto e risorse acquisite a titolo di finanziamento che gli operatori devono rispettare. A parere della Sezione, le modifiche introdotte con lo schema appaiono correttamente formulate e tali da realizzare una revisione equilibrata e ben calibrata delle disposizioni vigenti. Si osserva tuttavia come l'art. 1, c. 3, lett. <i>a)</i>, n. 1) dello schema rischi di ingenerare l'impressione di un ridimensionamento anziché di un ampliamento della platea dei potenziali beneficiari dei finanziamenti. Per quanto riguarda l'AIR – anche in considerazione dell'assenza nella stessa AIR, per ragioni non esplicitate dall'Amministrazione, di una puntuale valutazione dell'impatto <i>ex ante</i> della normativa in esame – la Sezione condivide l'obiettivo di valutare (quantomeno) <i>ex post</i> la nuova normativa e in particolare di verificare l'efficacia dei residui presidi minimi di contenimento del rischio compatibili <i>ex lege</i>, a garanzia della sana e prudente gestione degli operatori del microcredito. Nell'AIR si osserva inoltre come, per la valutazione dei risultati e degli impatti della riforma, anche al fine di apportarvi eventuali correttivi, sarà essenziale l'apporto della Banca d'Italia quale autorità di vigilanza. A parere della Sezione, al di là dei riflessi sulla stabilità finanziaria e sulla finanza pubblica, tale attività di monitoraggio potrebbe anche essere utilmente finalizzata a verificare, sempre nell'ottica di possibili aggiustamenti, l'effettiva idoneità della nuova disciplina a incentivare il ricorso al microcredito imprenditoriale e a superare le attuali fragilità del mercato degli operatori.	
29.08.2023	943/2023	19.09.2023	1204/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di D.P.C.M. recante regolamento che modifica il regolamento di riorganizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95.	Un solo rilievo formale	A parere della Sezione, le modifiche introdotte dal decreto in esame al regolamento di riorganizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di cui al d.P.R. 19 maggio 2010, n. 95) recepiscono, in modo puntuale e con effetti estremamente circoscritti sull'impianto normativo vigente, disposizioni di legge sopravvenute. Le poche disposizioni regolamentari che non attuano direttamente una norma primaria rivestono una portata estremamente limitata e non si prestano a rilievi. La Sezione non ha quindi osservazioni da formulare, se non con riferimento all'art. 1, c. 1, lett. <i>c)</i>, numero 1, lett. <i>d-ter)</i>, che attribuisce alla Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza le attività di competenza del Ministero in materia di armi chimiche, in merito alla quale si suggerisce di aggiungere, alla fine, le parole “<i>ferme restando le competenze dell'Unità di cui all'articolo 7-bis della legge 9 luglio 1990, n. 185</i>”. Detta Unità, infatti, ai sensi dell'art. 4, c. 1, d.lgs. n. 221 del 2017 è l'Autorità competente a rilasciare “<i>le autorizzazioni previste per l'esportazione, il trasferimento, l'intermediazione, l'assistenza tecnica ed il transito di prodotti a duplice uso listati e di prodotti a</i>	Favorevole con un'osservazione (relativamente a una modifica da apportare all'art. 1, c. 1, lett. <i>c)</i> , numero 1, lett. <i>d-ter)</i> dello schema: cfr. analisi del parere svolta <i>infra</i> , nella sezione “Rilievi attinenti al sistema delle fonti e al drafting)

							<i>duplice uso non listati</i> ". Nell'esercizio di tale competenza non sembra da escludere che l'Unità possa, sia pure indirettamente, occuparsi di armi chimiche. Lo si evince, tra l'altro, dall'art. 16 del d.lgs. n. 221, che proibisce <i>"l'assistenza tecnica destinata ad essere utilizzata ai fini di perfezionamento, produzione, manipolazione, funzionamento, manutenzione, deposito, individuazione, identificazione o disseminazione di armi chimiche, biologiche o nucleari"</i> .	
29.08.2023	948/2023	21.09.2023	1205/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di regolamento relativo all'inserimento di prodotti greggi o raffinati costituiti prevalentemente da gliceridi di origine vegetale nell'elenco delle biomasse di cui all'Allegato X, Parte II, Sezione 4, paragrafi 1 e 3, alla parte V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.	Formali	La Sezione osserva preliminarmente che le relazioni che accompagnano lo schema di regolamento illustrano in modo compiuto il quadro normativo di riferimento, sviluppando un'approfondita analisi in termini di impatto della nuova regolamentazione proposta. Il provvedimento in esame ha natura regolamentare, come evidenzia la relazione illustrativa, <i>"atteso il carattere tipicamente normativo delle disposizioni in esso contenute"</i>, e si pone nei limiti della disciplina posta dalla fonte normativa di rango primario. Sotto il profilo redazionale, la Sezione segnala che, trattandosi di decreto ministeriale emesso di concerto con altro Ministero, esso reca opportunamente in calce la sola firma del Ministro proponente, inserendo il concerto del Ministro della salute nel preambolo. Sempre sotto un profilo formale, si segnala anche – in continuità con il parere 30 giugno 2022, n. 1080 – che, nel preambolo del provvedimento, il riferimento al parere del Consiglio di Stato va posto dopo il riferimento alla notifica di cui alla direttiva 2015/1535/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Quanto all'<i>iter</i> di formazione dello schema, esso è stato accompagnato da una minuziosa attività istruttoria e sperimentale, dettagliatamente documentata e utilmente descritta anche sotto il profilo tecnico. Allo schema è allegato, inoltre, il parere favorevole espresso in sede di Conferenza unificata. La Sezione richiede però un'integrazione della documentazione a corredo, da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sotto il profilo della compatibilità dell'intervento normativo proposto – eventualmente acquisendo il parere del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio – con la disciplina stabilita dall'Unione europea, anche di natura sanitaria. Peraltro, si osserva problematicamente che lo schema di regolamento non contiene alcuna clausola di copertura finanziaria, né di neutralità sotto il profilo degli oneri, sebbene si dichiari che da esso non debba derivare alcun onere aggiuntivo a livello amministrativo. Nel complesso, la Sezione ritiene pertanto che, ai fini dell'espressione del richiesto parere, sia necessario che l'Amministrazione trasmetta la suddetta documentazione integrativa.	Sospeso (interlocutorio)
29.08.2023	886/2023	22.09.2023	1209/2023	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale recante modifiche ai decreti del Ministro degli affari esteri e	Sostanziali	A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, lo schema di regolamento sottoposto a parere è stato predisposto per adeguare al nuovo quadro normativo in materia di contratti pubblici la disciplina del MAECI relativamente alle procedure di affidamento e alla gestione dei contratti da eseguire all'estero, attualmente contenuta nel d.m. n. 192 del 2 novembre 2017, nonché la disciplina concernente la ripartizione degli incentivi del	Sospeso (interlocutorio)

					della cooperazione internazionale 2 novembre 2017, n. 192, “Regolamento recante le direttive generali per disciplinare le procedure di scelta del contraente e l’esecuzione del contratto da svolgersi all’estero”, e 16 settembre 2022, n. 188, “Regolamento recante norme e criteri per la ripartizione degli incentivi per le funzioni tecniche del personale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale a norma dell’articolo 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50” ai sensi degli articoli 13, comma 4, e 45 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.	personale per le funzioni tecniche, attualmente contenuta nel d.m. n. 188 del 15 settembre 2022. Al fine di esprimere il parere sul regolamento in oggetto la Sezione ritiene opportuno, in via preliminare, delimitare il perimetro dei “principi fondamentali” del nuovo codice dei quali l’Amministrazione proponente deve “tenere conto” nel dettare la disciplina delle procedure di scelta del contraente e della conseguenziale esecuzione dei contratti. L’art. 2, c. 2, del Regolamento novellato recita: <i>“Le procedure di scelta del contraente e l’esecuzione dei contratti tengono conto dei principi fondamentali del codice, garantendo il rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, commi da 1 a 4, 10 del codice. Le disposizioni del presente codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del codice”</i>. A parere della Sezione, la scelta del Ministero proponente di richiamare espressamente gli articoli che compongono la Parte I, Libro I del codice, dedicata ai “principi generali” è condivisibile, ma occorre chiedersi se tali articoli esauriscano l’intera gamma dei “principi fondamentali” enunciati nel d.lgs. n. 36 del 2023. In tale prospettiva, nell’ambito dei principi fondamentali del codice vanno senz’altro annoverati i predetti principi generali che, proprio per il loro carattere di generalità, si pongono a fondamento dell’intero apparato codicistico. Epperò, un’esegesi dell’art. 13, c. 4, del codice che limitasse il novero dei principi fondamentali ai soli principi generali risulterebbe eccessivamente restrittiva. Principi fondamentali del codice devono, infatti, ritenersi non solo quelli che ne informano in via generale la disciplina e che costituiscono il fondamento assiologico delle altre norme, come appunto i principi generali di cui alla Parte I del Libro I, ma anche quelli che esprimono scelte di fondo operate dal legislatore, che integrano norme “caratterizzanti” dell’ordinamento settoriale dei contratti pubblici, essenziali alla sua identità, e che si rinvencono nelle restanti Parti e nei restanti Libri del codice. Alla luce delle predette considerazioni e di una lettura sistematica e teleologica dell’intero articolato del d.lgs. n. 36 del 2023, si può allora affermare che – se è vero che non tutti “i principi e criteri direttivi” enunciati dalla legge delega n. 78 del 2022 sono “principi fondamentali” trasfusi nel nuovo codice –, tuttavia i “principi fondamentali” del codice non si esauriscono nei soli principi generali contenuti nei primi 12 articoli, potendosene individuare altri nell’ambito della restante disciplina codicistica. Fra questi, a titolo esemplificativo, devono senz’altro includersi anche i principi dell’aggregazione e della qualificazione delle stazioni appaltanti e della digitalizzazione del ciclo di vita dell’intera procedura di gara, sebbene enunciati in altre Parti. In particolare, il MAECI, nel momento in cui è chiamato a disciplinare la materia in esame <i>tenendo conto</i> (anche) dei principi fondamentali del codice, ferma restando la necessaria applicazione delle disposizioni europolitane e internazionali vincolanti per l’Italia:	
--	--	--	--	--	---	---	--

							- non è tenuto a una puntuale e integrale applicazione delle singole disposizioni di dettaglio del codice che attuano tali principi fondamentali; - ma deve, comunque, predisporre una disciplina regolamentare di settore che recepisca tali principi nell'ambito dei suoi lineamenti essenziali e che li attui con i necessari adattamenti nella misura massima consentita alle procedure di scelta del contraente e ai contratti da eseguirsi all'estero nel rispetto di ordinamenti diversi da quello nazionale e in Paesi in cui lo Stato italiano è carente di poteri autoritativi. In definitiva, pur intendendo valorizzare tutte le peculiarità delle procedure di affidamento svolte dalle articolazioni all'estero del Ministero proponente, la Sezione ritiene che l'adeguamento del d.m. n. 192 del 2017 al d.lgs. n. 36 del 2023 dovrebbe, comunque, tendere ad applicare nella maniera più ampia possibile i principi fondamentali nello stesso enunciati, salvo i casi in cui vi siano ragioni circostanziate e documentate che ne limitino e/o ne escludano l'implementazione, delle quali dovrebbe, tuttavia, darsi puntualmente conto nell'AIR, anche sulla base di un'approfondita analisi dell'esperienza applicativa della previgente disciplina. Un diverso approccio nell'adeguamento ai principi del nuovo codice rischierebbe di tradursi in un depotenziamento delle novità dallo stesso introdotte, ma soprattutto degli obiettivi perseguiti di semplificazione, accelerazione, digitalizzazione e tutela, intesa come protezione dei lavoratori e delle imprese. In questo quadro, la Sezione ritiene preferibile sospendere l'espressione del parere e richiedere in via interlocutoria all'Amministrazione: - di rivalutare le scelte operate alla luce delle considerazioni esposte, nella prospettiva di un più ampio recepimento dei principi fondamentali del codice, con eventuale previsione di limitate deroghe laddove indispensabili e giustificate in sede di AIR; - oppure, ove mai tale recepimento risultasse in concreto impossibile rispetto a un particolare principio, di integrare l'AIR con un adeguato apparato di dati e precedenti che comprovi tale impossibilità.	
12.09.2023	958/2023	22.09.2023	1210/2023	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento “ <i>per l'individuazione dei beneficiari, commisurazione degli aiuti, modalità e procedure per l'attuazione degli interventi di cui al comma 647, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - «Sea Modal Shift - SMS»</i> ”.	Formali e sostanziali	In linea generale si osserva che, come il d.m. n. 176/2017, anche lo schema in esame: è diretto a incentivare l'utilizzazione del trasporto marittimo in luogo del trasporto su strada, per ridurne i costi in termini ambientali e sociali; prevede l'affidamento della gestione operativa, dell'istruttoria delle domande e dell'esecuzione dei monitoraggi e dei controlli a un “<i>soggetto gestore</i>” individuato nella RAM - Logistica, Infrastrutture e Trasporti S.p.a. (società <i>in house</i> del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a capitale interamente detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 19, c. 5, del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 102/2009), secondo un accordo di servizio stipulato con il Ministero. A differenza del d.m. n. 176/2017, però, lo schema in esame non destina i contributi agli armatori con parziale ribaltamento degli aiuti in favore della clientela, bensì agli autotrasportatori di merci. Inoltre, la condizione per l'erogazione dei contributi non è costituita dalla presentazione di progetti,	Favorevole con osservazioni e condizioni

							ma dalla presentazione di “<i>un piano previsionale di imbarco di veicoli per l'annualità successiva su tratte marittime oggetto di incentivazione</i>” indicate nell'allegato A o, se diverse, oggetto di successivo decreto direttoriale. Tale condizione non convince del tutto la Sezione; tuttavia, essa prende atto che lo schema in esame si colloca in un settore di disciplina di derivazione comunitaria e che la Commissione europea lo ha ritenuto compatibile con l'art. 93 TFUE (“<i>Sono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti</i>”), ricordando l'impegno dello Stato italiano a riferire annualmente in merito all'implementazione e agli effetti delle disposizioni ivi contenute. Circa il procedimento di predisposizione del provvedimento, come già notato dalla Sezione con il parere n. 1017/2023 sullo schema di regolamento sull'aiuto c.d. <i>Ferrobonus</i>, anche nel caso in esame, “<i>nella fase delle consultazioni precedenti la predisposizione dello schema in esame, non risulta il coinvolgimento del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, al quale - ancorché la misura attenga strettamente al settore dei trasporti - spetta una competenza generale in materia di aiuti di Stato, segnatamente esercitata tramite l'istituzione e la gestione del Registro Nazionale degli aiuti di stato, di cui all'articolo 52 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che è lo strumento nazionale per verificare che gli aiuti pubblici siano concessi nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa eurocomune, al fine di verificare il cumulo dei benefici e di razionalizzare le funzioni di pubblicità e trasparenza relativi agli aiuti concessi, in coerenza con le previsioni dei Trattati</i>”. Perciò, anche se, nella fattispecie, non occorre il preventivo avviso del Ministero delle imprese e del <i>made in Italy</i>, la Sezione ritiene opportuno un sistema di comunicazione di informazioni circa gli aiuti che vengono erogati. La Sezione richiede poi di espungere la disposizione di cui all'art. 17 (<i>Entrata in vigore e abrogazioni</i>), c. 1, secondo cui “<i>Il presente regolamento entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana</i>”. Tale disposizione, infatti, sostanzia una deroga all'ordinario termine di <i>vacatio legis</i> di cui all'art. 10 delle disposizioni preliminari al codice civile, che non risulta autorizzata dall'art. 1, c. 647, l. n. 108/2015.	
12.09.2023	1005/2023	27.09.2023	1228/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Regolamento concernente modifiche al Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 dicembre 2019, n. 169”.	Formali e sostanziali	Per quanto attiene al sistema delle fonti, lo schema di decreto mira a introdurre alcune modifiche, con la tecnica della novella, al vigente Regolamento di organizzazione di cui al d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169. Le modifiche sono correlate all'incremento di 5 posizioni dirigenziali di prima fascia e di 6 posizioni di seconda fascia, disposto dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”, conv. con mod. dalla l. 21 giugno 2023, n. 74. Lo schema di decreto, più nel dettaglio, comporta l'aumento (da 44 a 60) del numero complessivo di musei, parchi archeologici e altri luoghi della cultura dotati di autonomia speciale. Gli istituti di livello dirigenziale generale passano da 11 a 14 e gli istituti di livello dirigenziale non generale da 33 a 46.	Favorevole con osservazioni

							La Sezione dà atto che il Ministero della cultura nel trasmettere lo schema sottoposto a parere ha precisato che l'intervento predisposto non pregiudica le ulteriori modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero che saranno adottate a seguito della conversione in legge del d.l. 10 agosto 2023, n. 105, il cui art. 10 sostituisce l'art. 53 e il primo comma dell'art. 54 del d.lgs. n. 300 del 1999, ridisegnando le aree funzionali e conseguentemente i dipartimenti del Ministero. Sempre sul piano del sistema delle fonti, la Sezione rileva che sarebbe stato preferibile un intervento unitario di modifica del regolamento di organizzazione, all'esito della conversione anche del citato d.l. n. 105 del 2023, al fine di evitare il rischio di introdurre disposizioni suscettibili di essere emendate dopo pochi mesi e di sovrapporre diverse fonti legislative, atteso che dette ultime modifiche non potranno essere adottate ai sensi dell'art. 13 del d.l. n. 173 del 2022, conv. nella l. n. 204 del 2023, salvo ulteriore proroga del regime derogatorio rispetto a quello ordinario stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-<i>bis</i> della l. n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999. Tanto premesso, la Sezione osserva che le modifiche introdotte con lo schema di decreto in esame incidono principalmente sui musei, sui parchi archeologici e sugli altri luoghi di cultura, aumentando, in linea di continuità con la riforma del 2014, il numero di quelli dotati di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e amministrativa che passano dagli attuali 44 a 60. Appare allo stato ragionevole l'affermazione del Ministero della cultura, secondo la quale il presente intervento normativo non dovrebbe pregiudicare l'attuazione delle ulteriori modifiche correlate alla riorganizzazione, come disciplinata dal d.l. n. 105 del 2023 in fase di conversione. Proprio in considerazione e in vista delle ulteriori modifiche che verranno adottate a seguito della conversione di tale d.l. n. 105/2023, la Sezione richiama all'attenzione del Ministero l'esigenza, più volte segnalata, che le relazioni illustrative <i>“diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle”</i>. Ciò non al fine di svolgere un sindacato sull'eventuale nucleo discrezionale <i>“puro”</i> delle scelte normative-organizzative dell'amministrazione. Al riguardo, la Sezione ribadisce che il <i>merito</i> in senso <i>“tradizionale”</i>, a seguito della formulazione, ben nota, dell'art. 1 della l. n. 241 del 1990 – in coerenza con l'art. 98 della Costituzione – è stato progressivamente assorbito nell'ambito del principio di legalità dell'azione amministrativa, mediante clausole quali quelle di economicità, efficacia, imparzialità e proporzionalità (nelle sue varie declinazioni: <i>idoneità</i> dei mezzi rispetto allo scopo perseguito; <i>necessarietà</i> ponderata delle scelte nel senso della minor onerosità da preferire; <i>adeguatezza</i>, che ha il ruolo di guida nella comparazione tra interesse legale, legalmente tipizzato, principalmente perseguito e l'insieme delle altre posizioni giuridicamente protette coinvolte in questo perseguimento). Dunque, l'organizzazione pubblica si fonda sulle previsioni fondamentali di una Costituzione <i>rigida</i> e – attraverso le consequenziali irradiazioni sulle leggi ordinarie, proprie della materia organizzativa, delle clausole costituzionali e di quelle di cui al citato art. 1 della l. n. 241 del 1990 – si perviene a un quadro dello <i>“Stato di diritto”</i>	
--	--	--	--	--	--	--	--	--

						(costituzionale), per cui l'attività, anche normativa, di strutturazione e articolazione dei "pubblici uffici" risulta ormai oggetto di un complesso sistematico (anche di livello comunitario) di norme primarie sufficientemente dettagliate, al punto da costituire dei veri e propri parametri legali. Il Consiglio di Stato, nella sua funzione consultiva sugli atti normativi, dunque, in via di opinamento sull'osservanza dell'intero quadro della descritta sfera di legalità, è chiamato a valutare la coerenza logica interna, la "qualità sostanziale", e la connessa proporzionalità delle soluzioni normative predisposte rispetto agli obiettivi dichiarati dal "titolo" della norma, che, all'interno della sistematica costituzionale e legislativa di settore, legittima l'adozione dell'atto regolamentare (Cons. Stato, n. 2213 del 2018; Cons. Stato, n. 2862 del 2019). Al riguardo la Sezione evidenzia però che la "relazione illustrativa" predisposta per chiarire e illustrare, nei tratti essenziali e qualificanti, i termini, le modalità e le ragioni della "riorganizzazione", sebbene nel caso di specie non generale ma circoscritta, risulta formulata, nel suo complesso, con tratto esplicativo scarno e sintetico, limitandosi in molte parti a parafrasare lo schema normativo elaborato e necessitando di essere integrata con elementi ritraibili esclusivamente dalla relazione tecnica, non essendo stata redatta l'AIR. A tale proposito, si osserva che, sebbene sotto il profilo formale sia corretta la procedura di esclusione dall'AIR dello schema di regolamento sottoposto a parere, l'analisi di impatto regolamentare sarebbe stata estremamente importante per supportare in particolare alcune delle scelte operate con la riorganizzazione e, segnatamente, quella di elevare il numero degli istituti e dei luoghi di cultura di autonomia speciale. Sebbene lo schema sottoposto a parere rientri tra i casi di esclusione dall'AIR, previsti dalla "Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione", adottata con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018, in quanto "provvedimento di organizzazione degli uffici e di riordino" (paragrafo 4.2.1, lettera h) e la relativa esenzione sia stata positivamente vistata dal Capo del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi, nondimeno l'AIR avrebbe fornito <i>"un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo"</i> che avrebbe avuto un riflesso positivo anche sul contenuto della relazione illustrativa. Peraltro – nota la Sezione – l'esenzione per i regolamenti di organizzazione dei Ministeri di cui al citato art. 17, c. 4-bis, della l. n. 400 del 1988, è giustificata sull'assunto – normativamente cristallizzato nell'articolo 6 del d.P.C.M. n. 169 del 2017, ma di per sé opinabile – che le modalità di organizzazione dei Ministeri, con l'allocazione di funzioni e competenze e la conseguente articolazione delle strutture, siano destinate ad avere impatto limitato o nullo su cittadini e imprese. La Sezione osserva, invece, che lo schema di regolamento sottoposto a parere ha sicuramente un effetto sui cittadini e che l'incisività, l'ampiezza e la frequenza degli interventi di riordino dei Ministeri, unitamente alla progressiva costante crescita delle funzioni e dei compiti delle pubbliche amministrazioni, dovrebbero indurre a sollecitare l'opportunità di ripensare i termini della predetta esenzione. La Sezione rileva, infine, che la richiesta di parere è accompagnata dalla	
--	--	--	--	--	--	--	--

							trasmissione degli “atti di concerto” resi, come prescritto dalla richiamata normativa primaria, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dal Ministro dell’economia e delle finanze. Sul punto, è rimarcata nel parere la rilevanza non formale di tale significativo momento codecisionale, in ordine al quale la Sezione ha in più occasioni affermato che nella relativa manifestazione sono implicite la discussione e il confronto tra plurime volontà, che trovano una composizione proprio a seguito e in virtù del concerto, in un momento in cui la volontà definitiva non si è ancora formata (Cons. Stato, n. 1083 del 2023). In tale prospettiva, il “concerto” esprime – in ordine alla proposta elaborata, in via preliminare, dall’autorità concertante – un’adesione sostanziale, conseguente al concreto apprezzamento di compatibilità degli interessi pubblici a confronto, che abilita anche alla formulazione di eventuali suggerimenti e all’elaborazione di proposte di modifica o di integrazione: sicché, non a caso, in caso di conflitto è prevista la composizione in sede di Consiglio dei Ministri (cfr. art. 5, c. 2 lett. <i>c-bis</i>), l. 23 agosto 1988, n. 400). Pertanto, benché sia possibile che l’autorità concertata nulla abbia da osservare sullo schema, la Sezione ritiene necessario sottolineare che si tratta pur sempre di un caso limite, che non può valere a ridurre il concerto – svilendone importanza, senso e funzione – a mera e vacua formula di stile, come evidenziato dalla Sezione stessa in molteplici precedenti (Cons. Stato, n. 1450 del 2018; Cons. Stato, n. 2059 del 2016). Alla luce di tali considerazioni, la Sezione conclude che, mentre il concerto del Ministero dell’economia e finanze può ritenersi espresso attraverso la bollinatura e la mancanza di osservazioni, appare, invece, eccessivamente scarno quello del Ministro della funzione pubblica, a maggior ragione in considerazione del fatto che ha per oggetto un provvedimento di riorganizzazione di un Ministero e che, quindi, verte su una delle competenze principali del Ministero concertante.	
12.09.2023	972/2023	27.09.2023	1229/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante il “ <i>Regolamento di organizzazione del Ministero del Turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell’Organismo Indipendente di Valutazione della Performance</i> ”.	Formali e sostanziali	Nel sistema delle fonti, lo schema di regolamento sottoposto a parere è destinato a sostituire e abrogare il vigente d.P.C.M 20 maggio 2021, n. 102. Esso recepisce, come chiarito nella relazione illustrativa, le modifiche organizzative del Ministero del turismo di recente introdotte con riguardo all’articolazione degli uffici, compresi quelli di diretta collaborazione del Ministro, alla costituzione di una nuova Direzione generale, all’istituzione dell’Osservatorio Nazionale del Turismo e al complessivo incremento della dotazione organica, di cui agli artt. 54-<i>bis</i>, 54-<i>ter</i> e 54-<i>quater</i> del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, come novellato dall’art. 6, c. 2, lettera d) del d.l. 1° marzo 2021, n. 22, conv. con mod. dalla l. 22 aprile 2021, n. 55. L’esame dello schema rappresenta per la Sezione l’occasione per plurime osservazioni di rilievo con riferimento al sistema delle fonti. Anzitutto, la Sezione rileva che la richiesta di parere risulta inoltrata con nota (prot. n. 15931 in data 21 agosto 2023) del Capo Ufficio legislativo del Ministero del turismo. Si tratta di una modalità irrituale, posto che l’art. 36 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444, con disposizione di carattere generale, prevede che “<i>le comunicazioni al Consiglio di Stato, per averne parere, sono fatte</i>	Sospeso (interlocutorio)

						<i>mediante richiesta del ministro sopra relazione del capo di servizio contenente i fatti e le questioni specifiche sulle quali si propone di consultare il Consiglio". Né può ritenersi sufficiente la mera sottoscrizione, per presa visione, dello schema di parere da parte del Ministro, in assenza di specifica ed espressa autorizzazione alla relativa trasmissione per le prescritte finalità consultive. Pertanto, in assenza di formale e rituale atto di impulso, la Sezione sospende l'espressione del parere, invitando il Ministero ad acquisire e trasmettere apposita richiesta del Ministro o di un soggetto idoneamente delegato allo scopo.</i> In secondo luogo, la Sezione osserva che la richiesta di parere non è accompagnata dalla trasmissione degli <i>"atti di concerto"</i> resi, come prescritto dalla richiamata normativa primaria, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze, di cui pure si dà generico atto nel preambolo. Ciò consente alla Sezione di soffermarsi nuovamente, in termini generali, sulla rilevanza (non formale) del concerto, quale momento codecisionale, in ordine al quale la Sezione stessa ha in più occasioni affermato (cfr. parere n. 1083 del 3 agosto 2023) che nella relativa manifestazione è implicita (come fatto palese anche dall'etimologia, che evoca un <i>confronto contestuale</i>) la discussione, il confronto tra plurime volontà, che trovano una composizione proprio a seguito e in virtù del concerto stesso, in un momento in cui la volontà definitiva non sia stata ancora formata. In tale prospettiva, il <i>"concerto"</i> esprime – in ordine alla proposta elaborata, in via preliminare, dall'autorità concertante – un'<i>adesione sostanziale</i>, conseguente al <i>concreto apprezzamento</i> di compatibilità degli interessi pubblici a confronto (anche di ordine organizzativo e infrastrutturale), che abilita del resto alla formulazione di eventuali suggerimenti e all'elaborazione di proposte di modifica o integrazione: sicché non a caso, nel conflitto, è prevista la composizione in sede di Consiglio dei Ministri (cfr. art. 5, c. 2 lett. <i>c-bis</i>), l. 23 agosto 1988, n. 400). Per tal via – pur con l'elevato tasso di politicità e l'ampia discrezionalità che connota l'attività di concertazione a livello ministeriale – la sua manifestazione, ancorché non integri un atto unitario e formalmente complesso, ma si atteggi a mero modulo procedimentale, realizza un'effettiva <i>compartecipazione</i> all'elaborazione dell'atto. L'autorità concertata, infatti, esprime sulla proposta elaborata dall'autorità concertante una valutazione di compatibilità con gli interessi di cui è portatrice, con ciò realizzandosi una forma di <i>concorso nel volere</i>. Così – pur essendo possibile che l'autorità concertata nulla abbia da osservare sullo schema – è bene rimarcare che si tratta pur sempre di un caso limite, che non può valere a ridurre il concerto – svilendone importanza, senso e funzione – a mera formula di stile. Al riguardo, la Sezione evidenzia che neppure l'approvazione in Consiglio dei Ministri con la <i>mera presenza</i>, senza osservazioni, dei Ministeri concertanti è, come tale, sufficiente a integrare la fattispecie, che sollecita piuttosto l'adozione di un atto d'assenso formale. Ne discende, in termini generali, che il concerto non può essere surrogato: <i>a)</i> né da un mero e "secco" nulla-osta, con il quale il Ministero concertante si limiti, con formula essenzialmente negativa, a escludere ragioni preclusive	
--	--	--	--	--	--	--	--

						alla decisione dell'autorità procedente; b) né da una (postuma) "approvazione", in cui la volontà – espressa nell'atto da approvare – risulti già formata (tale per cui chi approva ben possa essere portatore di un interesse diverso rispetto a chi ha compiuto l'atto produttivo di effetti giuridici). Con l'ulteriore precisazione, da ultimo, che il concerto ministeriale – costituendo l'atto con cui il Ministro si rende partecipe dell'iniziativa politica, concorrendo ad assumerne la responsabilità – non può che riguardare il provvedimento nel suo complesso e può essere manifestato dal Ministro, oppure da altro soggetto <i>soltanto per espresso incarico, delega o ordine del Ministro stesso</i>. Ciò posto, la mancata trasmissione degli atti di consenso impone, anche per questo profilo, la sospensione dell'espressione del parere, in attesa dell'acquisizione e dell'inoltro della relativa documentazione. Ancora, la Sezione evidenzia criticamente che la "relazione" – che dovrebbe essere predisposta per chiarire e illustrare, nei tratti essenziali e qualificanti, i termini, le modalità e le ragioni della prefigurata "organizzazione" e "disciplina" degli uffici (cfr. art. 17, c. 4-<i>bis</i> l. 23 agosto 1988, n. 400) – risulta formulata, nel suo complesso, con tratto esplicativo scarno e sintetico, e in termini piuttosto apodittici, in quanto meramente ripetitivi, o sostanzialmente riproduttivi, del testo dello schema normativo elaborato. Sul punto, la Sezione richiama, in via generale, quanto più volte segnalato (per es. con i pareri nn. 2213/2018 e 2862/2019) circa l'esigenza che le relazioni illustrative "diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle". Ciò non al fine di svolgere un sindacato sull'eventuale nucleo discrezionale "puro" delle scelte normative-organizzative dell'amministrazione, ma per valutare la coerenza logica interna, la "qualità sostanziale", e la connessa <i>proporzionalità</i> delle soluzioni normative predisposte (cfr. Cons. Stato, n. 2213 del 2018; Cons. Stato, n. 2862 del 2019). Siffatta esigenza richiede, per essere soddisfatta, la completezza e specificità della relazione che deve accompagnare la richiesta di parere, avuto riguardo – relativamente ai regolamenti preordinati all'organizzazione e alla disciplina degli uffici – alla necessità di una puntuale e circostanziata verifica del rispetto dei criteri di razionalità organizzativa imposti dall'art. 17, c. 4-<i>bis</i> della l. n. 400/1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999. Con ciò – anche in ragione del considerevole impatto sulle strutture ministeriali che discende, in termini innovativi rispetto all'esistente, dallo schema di regolamento in esame – si sollecita il Ministero richiedente a integrare la relazione, illustrando con maggior dettaglio e precisione gli obiettivi perseguiti, la logica sottesa alle opzioni organizzative elaborate e alle modalità prescelte per la loro concreta implementazione. A tal fine, pur dovendo riservare al parere definitivo, all'esito delle disposte integrazioni, l'esame nel dettaglio del contenuto dello schema di regolamento, la Sezione segnala sin d'ora che, da un complessivo e preliminare esame della proposta regolamentazione organizzatoria, non appaiono pienamente rispettati i criteri generali che – nella prospettiva della	
--	--	--	--	--	--	---	--

						garanzia di razionalità, coerenza, adeguatezza ed efficienza dell'assetto interno del Ministero, imposta dal principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., nella sua primaria rilevanza organizzativa – devono orientare l'organizzazione e il riordino degli uffici, ai sensi dell'art. 17, c. 4-<i>bis</i>, l. n. 400/1988 e degli artt. 1, l. n. 241/1990 e 2, d.lgs. n. 165/2001, espressamente richiamati dall'art. 4, c. 3 del d.lgs. n. 300/1999. Infine, il parere è occasione per una riflessione, in termini generali, sul profilo, di ordine formale, concernente l'approvazione del regolamento di organizzazione con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ciò si iscrive, a parere della Sezione, in un'ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale <i>fuga del procedimento ordinario</i> stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-<i>bis</i> della l. n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Si tratta di una tendenza che desta perplessità, per quanto avallata dalle disposizioni normative di rango primario (che peraltro, con la loro reiterata concatenazione, hanno di fatto trasformato l'eccezione in regola, finendo per incidere sul sistema delle fonti). Come noto, infatti, la Costituzione riserva alla legge l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri (art. 95, terzo comma, Cost.). Si tratta, per consolidato intendimento, di una riserva di legge relativa, la quale, come tale, non esclude, nell'ambito della "cornice" delineata dalla fonte legislativa, il ricorso a fonti non legislative. L'organizzazione interna dei ministeri è, infatti, disciplinata da una pluralità di fonti normative. Le strutture di primo livello (dipartimenti o direzioni generali) sono stabilite direttamente dalla legge, e segnatamente dal d.lgs. n. 300 del 1999, il quale fissa per ciascun ministero il numero massimo di dipartimenti o di direzioni generali, a seconda del modello organizzativo prescelto. Nell'ambito di tale struttura primaria, si provvede a definire il numero (nonché l'organizzazione, la dotazione organica e le funzioni) degli uffici di livello dirigenziale generale in cui sono articolati i dipartimenti o le direzioni generali, mediante regolamenti di delegificazione adottati con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi del richiamato art. 17, c. 4-<i>bis</i> della l. n. 400/1988 (in tal senso, con previsione generale, l'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 300/1999). L'articolazione interna degli uffici di livello dirigenziale generale è, poi, demandata al Ministro, che provvede, con proprio decreto di natura non regolamentare, all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e alla definizione dei relativi compiti (art. 17, c. 4-<i>bis</i>, lettera <i>e</i>) della l. n. 400/1988 e art. 4, c. 4 del d.lgs. n. 300/1999). Anche per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, l'assetto ordinario delle fonti ministeriali (art. 7 del d.lgs. n. 300/1999) prevede che	
--	--	--	--	--	--	--	--

						siano istituiti e disciplinati con regolamento <i>ex art.</i> 17, c. 4-<i>bis</i> della l. n. 400/1988. A fronte di tale quadro, negli ultimi anni il legislatore ha fatto ricorso a procedure di semplificazione e accelerazione dei processi di riorganizzazione ministeriale mediante l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione di complessivi riordini, anche per finalità di <i>spending review</i>, degli assetti ministeriali o di singoli dicasteri. Tali modalità sono state sempre autorizzate – in correlazione alla dichiarata attitudine derogatoria – in via transitoria (da ultimo, con riferimento allo schema in esame, con l'art. 1, c. 5, d.l. 22 giugno 2023, n. 75, conv. con mod. dalla l. 10 agosto 2023, n. 112). Appare, allora, evidente – a parere della Sezione – che, per effetto del succedersi cadenzato delle reiterate disposizioni derogatorie, si è finito per stabilizzare, trasformandolo in regola, un regime formale (e procedimentale) alternativo a quello ordinario, tanto che pressoché tutti i regolamenti di organizzazione dei Ministeri hanno assunto, all'attualità, la forma del d.P.C.M. Le maggiori criticità si incentrano, secondo la Sezione: <i>a)</i> sotto un profilo <i>sostanziale</i>, nella sistematica sottrazione delle scelte organizzative dell'amministrazione centrale al preventivo vaglio delle Commissioni parlamentari, che – se poteva trovare giustificazione, in via di semplificazione, nelle situazioni di ridimensionamento delle piante organiche e dell'assetto degli uffici e di riduzione delle risorse finanziarie – pone complessi problemi nei più recenti casi, tra cui quello in esame, in cui l'assetto organizzativo è strutturato con esito incrementale ed è correlativamente prevista una necessaria provvista economica e personale, il cui controllo finisce per essere sottratto al vaglio parlamentare e, in definitiva, al circuito democratico; <i>b)</i> sotto un profilo <i>formale</i>, nell'incertezza indotta nel sistema delle fonti. Quanto al primo aspetto, la Sezione rimarca che – sia pure in conformità a previsioni di rango normativo primario e pur prendendo atto della sussistenza della copertura finanziaria, validata dalla bollinatura del Ragioniere generale dello Stato – l'incremento degli assetti organizzativi (anche in termine di risorse umane, reali e finanziarie) risulta significativo. Proprio in relazione al Ministero richiedente, oggetto dello schema in esame, sono state costituite quattro nuove Direzioni generali, poi incrementate a cinque e quindi a sette. Inoltre, anche la dotazione organica del personale dirigenziale non generale è stata incrementata, portando da diciassette a diciannove e quindi a ventitré le relative unità. Sotto il secondo aspetto, è richiamato il parere della Sezione n. 1375/2021, formulato sullo schema di d.P.R. recante modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici centrali del Ministero dell'interno, che – avuto riguardo alla stagione derogatoria e transitoria dei d.P.C.M. di organizzazione dei Ministeri – ha rimarcato le difficoltà derivanti dalla concatenazione di due diverse fonti di regolazione in questa materia (il regolamento governativo emanato con d.P.R. secondo lo schema ordinario e il d.P.C.M. di organizzazione, utilizzato in via eccezionale e provvisoria), evidenziando l'opportunità 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 o a esigenze di coordinamento. Più in generale, la Sezione – ricordando che la semplificazione dell’ordinamento passa anche attraverso la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l’intervento normativo di volta in volta interessato – auspica l’avvio di una riflessione sistemica e generale per favorire un atteggiamento uniforme sulla questione per tutti i Ministeri. A tal fine, ritiene opportuno trasmettere il presente parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al DAGL, per le valutazioni di competenza. Al medesimo riguardo, la Sezione soggiunge che la descritta semplificazione procedimentale realizza, in concreto, una deroga implicita alla previsione dell’art. 1, c. 1 lett. ii) della l. 12 gennaio 1991, n. 13, che prevede l’emanazione con decreto del Presidente della Repubblica di “<i>tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri</i>”: il che si pone in contrasto con il principio (di cui all’art. 1, c. 2 della medesima legge) che ogni modifica, integrazione, sostituzione o abrogazione del tassativo elenco degli atti “<i>di competenza del Presidente della Repubblica</i>” debba operare “<i>in modo espresso</i>”, e non implicito o surrettizio. In correlazione al profilo da ultimo evidenziato, la Sezione prende atto, relativamente all’esenzione dall’analisi di impatto della regolazione (AIR), della circostanza che il Ministero ha indirizzato una nota al DAGL nella quale ha asserito che “<i>Nonostante la forma, l’atto si sostanzia in un regolamento di organizzazione, a norma dell’art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988</i>”. In proposito, nella “Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione”, adottata con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018, tra le cause di esclusione dall’AIR si fa riferimento ai “<i>provvedimenti di organizzazione degli uffici e di riordino</i>” (paragrafo 4.2.1, lettera h), omettendo qualsiasi riferimento alla forma dei medesimi provvedimenti, e si conclude nel senso che, in considerazione del suo contenuto di natura prettamente organizzativa, la relativa elaborazione rientri nella fattispecie di esclusione prevista dall’art. 6, c. 1, lett. h), del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169 (“Regolamento recante disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione ai fini dell’esenzione dall’AIR”). Per tal via, il procedimento seguito nel caso di specie appare formalmente corretto; cionondimeno – a prescindere cioè dal dato formale – la Sezione ritiene che l’incisività, ampiezza e frequenza degli interventi di riordino dei ministeri che si vanno succedendo, insieme alla progressiva crescita delle funzioni e dei compiti accollati alle pubbliche amministrazioni (anche per l’incremento dei carichi di provenienza eurounitaria), con le correlate problematiche di allocazione nelle strutture organizzative e articolazione di queste, sollecitano a ripensare i termini della predetta esenzione. L’AIR ben potrebbe, del resto, rappresentare lo strumento mediante il quale l’amministrazione sarebbe chiamata a rendere esplicita la <i>ratio</i> di decisioni organizzative che troppo spesso, nelle relazioni illustrative di accompagnamento agli strumenti di riordino, vengono giustificate (come è	
--	--	--	--	--	--	--	--

							accaduto anche nel caso in esame) con argomentazioni troppo generiche, quando non meramente apodittiche. Alla luce delle osservazioni e dei rilievi sopra ripercorsi, l'espressione del parere da parte della Sezione è sospesa, in attesa delle integrazioni richieste all'Amministrazione competente.	
12.09.2023	977/2023	27.09.2023	1230/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante <i>“Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”</i> .	Formali e sostanziali	Come già per il precedente parere n. 1229/2023 (<i>supra</i>) anche in questo caso l'esame dello schema rappresenta per la Sezione l'occasione per svolgere alcune osservazioni di rilievo per il sistema delle fonti. In primo luogo, la Sezione osserva che la richiesta di parere risulta inoltrata (con nota 23 agosto 2023, prot. 30273) dal Capo Ufficio legislativo del Ministero. Si tratta di una modalità irrituale, alla luce dell'art. 36 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444 (secondo cui <i>“le comunicazioni al Consiglio di Stato, per averne parere, sono fatte mediante richiesta del ministro sopra relazione del capo di servizio contenente i fatti e le questioni specifiche sulle quali si propone di consultare il Consiglio”</i>). Nondimeno, la Sezione prende atto, come sostanzialmente idonea allo scopo, dell'avvenuta sottoscrizione, per presa visione, dello schema di parere a opera del Ministro, recante in calce espressa autorizzazione alla relativa trasmissione per le prescritte finalità consultive. In secondo luogo, la Sezione osserva che la richiesta di parere è accompagnata dalla trasmissione degli <i>“atti di concerto”</i>, resi: <i>a)</i> per il Ministro della pubblica amministrazione, d'ordine dello stesso, dal Capo dell'Ufficio legislativo; <i>b)</i> per il Ministro dell'economia e delle finanze, d'ordine dello stesso al Capo dell'ufficio legislativo e per delega di quest'ultimo, dal Direttore generale dell'ufficio. Sul punto, desta perplessità, sotto un profilo formale, la circostanza che il concerto non sia stato, in entrambi i casi, espresso dal Ministro (o al più, d'ordine di quest'ultimo, dal Capo di gabinetto) al quale compete la responsabilità della valutazione e della valorizzazione comparativa delle esigenze e degli interessi del dicastero di competenza, a confronto delle opzioni organizzative espresse dal Ministero concertante. Nel secondo caso, per giunta, risulta violato il principio per cui <i>delegatus delegare non potest</i>, avendo il Capo dell'ufficio legislativo a sua volta incaricato il Direttore generale dell'ufficio. Peraltro, la questione non si pone in termini meramente formali. Importa, invero, rimarcare, in termini generali, la rilevanza di tale significativo momento codecisionale; la sua manifestazione, ancorché non integri un atto unitario e formalmente complesso, ma si atteggi a mero modulo procedimentale, realizza un'effettiva <i>compartecipazione</i> all'elaborazione del provvedimento o dell'atto, per la quale l'autorità concertata esprime sulla proposta elaborata dall'autorità concertante un'effettiva valutazione di compatibilità con gli interessi di cui è portatrice. Al riguardo, la Sezione evidenzia che l'approvazione in Consiglio dei Ministri con la mera presenza, senza osservazioni, dei Ministeri concertanti non è sufficiente a integrare la fattispecie, che sollecita piuttosto l'adozione di un atto d'assenso formale. Ne discende, in termini generali, che il concerto non	Favorevole con osservazioni e condizioni

						può essere surrogato: <i>a</i>) né da un mero nulla-osta, con il quale il Ministero concertante (o addirittura una struttura semplicemente delegata) si limiti, con formula essenzialmente negativa, a escludere la sussistenza di ragioni preclusive alla decisione della autorità procedente; <i>b</i>) né da una (postuma) “<i>approvazione</i>”, in cui la volontà – espressa nell’atto da approvare – risulta già formata, sicché chi approva ben può essere portatore di un interesse diverso rispetto a chi ha compiuto l’atto produttivo di effetti giuridici. Ciò posto, la Sezione ritiene, pur con le rimarcate perplessità e senza soprassedere in ordine all’espressione del richiesto parere, di sollecitare, comunque, il Ministero richiedente ad acquisire, sia pure a posteriori, un formale concerto espresso dal Ministro della pubblica amministrazione e dal Ministro dell’economia e delle finanze. Sempre in via preliminare, si osserva che il preambolo dello schema di regolamento in esame si limita a evocare, in termini generici, l’avvenuta “<i>informativa</i>” delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La formula non chiarisce i termini e le modalità dell’effettivo coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Premesso che è, sul punto, necessario inserire almeno i riferimenti delle date in cui si sono svolti gli incontri con le associazioni predette, la Sezione richiede all’Amministrazione di integrare, relativamente al preambolo, lo schema di regolamento, così da evocare, con sufficiente precisione, le modalità anche temporali del coinvolgimento informativo delle organizzazioni sindacali, evidenziando i termini della relativa interlocuzione, anche con l’allegazione di eventuali osservazioni e/o proposte ivi emerse o formulate. La Sezione rileva poi che l’approvazione del regolamento deve essere preceduta (<i>ex art. 17, c. 2, l. n. 400/1988</i>, per questa parte non derogata dall’art. 13 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173) dalla preventiva deliberazione del Consiglio dei Ministri, che, nel preambolo dello schema trasmesso, si assume avvenuta nella riunione del 3 agosto 2023. Con la richiesta di parere non è stata, tuttavia, trasmessa – ai fini delle relative verifiche – l’attestazione del sottosegretario di Stato, tenuto, nella qualità di “<i>segretario del Consiglio</i>”, alla cura della “<i>verbalizzazione</i>” ed alla “<i>conservazione del registro delle deliberazioni</i>” (art. 4, c. 2, l. n. 400/1988). Pur senza sospendere l’espressione del parere, la Sezione sollecita pertanto il Ministero a curare la relativa acquisizione, con verifica di regolarità della scansione procedimentale. La Sezione evidenzia anche che la relazione predisposta per chiarire e illustrare, nei tratti essenziali e qualificanti, i termini, le modalità e le ragioni della prefigurata “organizzazione” e “disciplina” degli uffici (cfr. art. 17, c. 4-<i>bis</i>, l. n. 400/1988) risulta, nel suo complesso, scarna, sintetica e piuttosto apodittica. Sul punto, si richiama, in via generale, quanto più volte segnalato circa l’esigenza che le relazioni illustrative “<i>diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle</i>”. Ciò non al fine di svolgere un sindacato sull’eventuale nucleo discrezionale “puro” delle scelte normative-	
--	--	--	--	--	--	---	--

						organizzative dell'amministrazione, quanto per valutare la coerenza logica interna, la "qualità sostanziale", e la connessa proporzionalità delle soluzioni normative predisposte (Cons. St., n. 2213 del 2018; Cons. St., n. 2862 del 2019). A parere della Sezione, le esigenze di razionalità, coerenza, adeguatezza ed efficienza dell'assetto interno del Ministero, imposte dal principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., nella sua primaria e ribadita rilevanza organizzativa – devono, invero, orientare l'organizzazione e il riordino degli uffici, ai sensi dell'art. 17, c. 4-<i>bis</i>, l. n. 400/1988 e degli artt. 1 della l. n. 241/1990 e 2 del d.lgs. n. 165/2001, espressamente richiamati dall'art. 4, c. 3 del d.lgs. n. 300/1999. Si allude, in particolare: <i>a)</i> alla necessità di orientare la definizione dell'assetto organizzativo alla (preliminare e accurata) individuazione delle “<i>funzioni omogenee</i>” di pertinenza del Ministero, così da evitare le “<i>duplicazioni funzionali</i>” tra direzioni o uffici, rifuggendo dalla logica di attribuzione dei “<i>compiti</i>” e dei “<i>programmi di attività</i>” quale mero corollario della istituzione dell'organo (cfr. art. 2, c. 1, lettera <i>a</i>), d.lgs. n. 165/2001); <i>b)</i> alla chiara distinzione tra strutture “<i>con funzioni finali</i>” e strutture “<i>con funzioni strumentali</i>”, evitando che a diverse direzioni sia attribuita, senza il necessario momento di coordinamento e con effetto di moltiplicazione, un'attività di varia e irrelata elaborazione di programmi e obiettivi; <i>c)</i> alla doverosa garanzia di “<i>flessibilità</i>”, che eviti il rischio di confusione che si annida nell'elencazione cumulativa di attribuzioni, sottratta a un vaglio di intellegibile coerenza, adeguatezza e proporzionalità; <i>d)</i> alla puntuale perimetrazione delle “<i>competenze di supporto</i>” rimesse, in via esclusiva, agli “<i>uffici di diretta collaborazione</i>” (cfr. art. 17, comma 4-<i>bis</i> lett. <i>a</i>), l. n. 400/1988), con puntuale indicazione delle modalità di “<i>raccordo</i>” tra amministrazione e “<i>direzione politica</i>” e di “<i>collegamento delle attività degli uffici</i>” (cfr. art. 2, c. 1 lett. <i>c</i>), d.lgs. n. 165/2001); <i>e)</i> a una “<i>verifica</i>” della potenziale incidenza delle opzioni organizzative sui “<i>risultati</i>” complessivamente attesi in ordine all'attività amministrativa orientata all'esercizio delle funzioni (articolo 17, c. 4-<i>bis</i>, lett. <i>c</i>), l. n. 400/1988). Sotto un profilo formale, la Sezione osserva che l'approvazione del regolamento di organizzazione con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si iscrive in un'ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale <i>fuga del procedimento ordinario</i> stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-<i>bis</i> della l. n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Si tratta di tendenza che, per quanto avallata dalle disposizioni normative di rango primario (che peraltro, con la loro reiterata concatenazione, hanno di fatto sortito l'effetto di trasformare l'eccezione in regola, finendo per incidere sul sistema delle fonti), non va esente da perplessità.	
--	--	--	--	--	--	--	--

							Come noto, infatti, la Costituzione riserva alla legge l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri (art. 95, terzo comma, Cost.). Si tratta, per consolidato intendimento, di una riserva di legge relativa, la quale, come tale, non esclude, nell'ambito della "cornice" delineata dalla fonte legislativa, il ricorso a fonti non legislative. L'organizzazione interna dei ministeri è, infatti, disciplinata da una pluralità di fonti normative. Le strutture di primo livello (dipartimenti o direzioni generali) sono stabilite direttamente dalla legge, e segnatamente dal d.lgs. n. 300 del 1999, il quale fissa per ciascun ministero il numero massimo di dipartimenti o di direzioni generali, a seconda del modello organizzativo prescelto. Nell'ambito di tale struttura primaria, si provvede a definire il numero (nonché l'organizzazione, la dotazione organica e le funzioni) degli uffici di livello dirigenziale generale in cui sono articolati i dipartimenti o le direzioni generali, mediante regolamenti di delegificazione adottati con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi del richiamato art. 17, c. 4-<i>bis</i> della l. n. 400/1988 (in tal senso, con previsione generale, l'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 300/1999). L'articolazione interna degli uffici di livello dirigenziale generale è, poi, demandata al Ministro, che provvede, con proprio decreto di natura non regolamentare, all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e alla definizione dei relativi compiti (art. 17, c. 4-<i>bis</i>, lettera e) della l. n. 400/1988 e art. 4, c. 4 del d.lgs. n. 300/1999). Anche per la disciplina degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, l'assetto ordinario delle fonti ministeriali (art. 7 del d.lgs. n. 300/1999) prevede che siano istituiti e disciplinati con regolamento <i>ex art.</i> 17, c. 4-<i>bis</i> della l. n. 400/1988. A fronte di tale quadro, negli ultimi anni il legislatore ha fatto ricorso a procedure di semplificazione e accelerazione dei processi di riorganizzazione ministeriale mediante l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione di complessivi riordini degli assetti ministeriali, anche per finalità di <i>spending review</i>, o di singoli dicasteri. Tali modalità sono state sempre autorizzate – in correlazione alla dichiarata attitudine derogatoria – in via transitoria (da ultimo, con riferimento allo schema in esame, con l'art. 1, c. 5, d.l. 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla l. 10 agosto 2023, n. 112). Appare, allora, evidente che, per effetto del succedersi delle reiterate disposizioni derogatorie, si è finito per stabilizzare, trasformandolo in regola, un regime formale (e procedimentale) alternativo a quello ordinario, tanto che pressoché tutti i regolamenti di organizzazione dei Ministeri hanno assunto, oggi, la forma del d.P.C.M. Le maggiori criticità, in una prospettiva di sistema, si incentrano, secondo la Sezione: a) sotto un profilo <i>sostanziale</i>, nella sistematica sottrazione delle scelte organizzative dell'amministrazione centrale al preventivo vaglio delle Commissioni parlamentari, che – se poteva trovare giustificazione, in via di semplificazione, nelle situazioni di ridimensionamento delle piante organiche e dell'assetto degli uffici e di riduzione delle risorse finanziarie – pone complessi problemi nei più recenti casi, tra cui quello in esame, in cui l'assetto organizzativo è strutturato con esito incrementale ed è correlativamente	
--	--	--	--	--	--	--	---	--

						prevista una necessaria provvista economica e personale, il cui controllo finisce per essere sottratto al vaglio parlamentare e, in definitiva, al circuito democratico; <i>b)</i> sotto un profilo <i>formale</i>, nella obiettiva incertezza indotta nel sistema delle fonti. Per il primo aspetto, la Sezione evidenzia che – sia pur in conformità a previsioni di rango normativo primario e pur prendendo atto della sussistenza della copertura finanziaria, validata dalla bollinatura del Ragioniere generale dello Stato – l’effetto incrementativo sugli assetti organizzativi (anche in termine di risorse umane, reali e finanziarie) risulta significativo. Sotto il secondo aspetto, è richiamato il parere della Sezione n. 1375/2021, formulato sullo schema di d.P.R. recante modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici centrali del Ministero dell’interno, che – avuto riguardo alla stagione derogatoria e transitoria dei d.P.C.M. di organizzazione dei ministeri – ha rimarcato le difficoltà derivanti dalla concatenazione di due diverse fonti di regolazione in questa materia (il regolamento governativo emanato con d.P.R. secondo lo schema ordinario e il d.P.C.M. di organizzazione, utilizzato in via eccezionale e provvisoria), evidenziando l’opportunità 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 o a esigenze di coordinamento. Sul medesimo tema, si aggiunge criticamente che la descritta semplificazione procedimentale realizza, in concreto, una deroga implicita alla previsione dell’art. 1, c. 1 lett. <i>ii)</i> della l. 12 gennaio 1991, n. 13, che prevede l’emanazione con decreto del Presidente della Repubblica di “<i>tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri</i>”: il che si pone in contrasto con il principio (art. 1, c. 2, della medesima legge) che ogni modifica, integrazione, sostituzione o abrogazione del tassativo elenco degli atti “<i>di competenza del Presidente della Repubblica</i>” debba operare “<i>in modo espresso</i>”, e non implicito o surrettizio. In correlazione al profilo da ultimo evidenziato, la Sezione prende atto, relativamente all’esenzione dall’analisi di impatto della regolazione (AIR), della circostanza che il Ministero ha indirizzato una nota al DAGL nella quale ha asserito che “<i>Nonostante la forma, l’atto si sostanzia in un regolamento di organizzazione, a norma dell’art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988</i>”. In proposito, si rammenta che nella “<i>Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione</i>”, adottata con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018, tra le cause di esclusione dall’AIR si fa riferimento ai “<i>provvedimenti di organizzazione degli uffici e di riordino</i>” (paragrafo 4.2.1, lettera h), omettendo qualsiasi riferimento alla forma dei medesimi provvedimenti, e si conclude nel senso che, per il suo contenuto di natura prettamente organizzativa, la relativa elaborazione rientri nella fattispecie di esclusione prevista dall’art. 6, c. 1, lettera <i>b)</i>, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169. La nota, inoltre, è positivamente vistata dal Capo del DAGL.	
--	--	--	--	--	--	---	--

							Per tal via, il procedimento seguito appare formalmente corretto, alla luce di quanto disposto dall'art. 6 del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, <i>“Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione ai fini dell'esenzione dall'AIR”</i>, ai sensi del quale spetta, appunto, al DAGL, come occorso nella vicenda in esame, verificare la sussistenza di una delle cause di esclusione indicate dal comma 1 dello stesso articolo. Cionondimeno, a prescindere dal dato formale per cui il d.P.C.M. citato indica, fra i casi di esclusione dall'AIR (che il comma 3 induce a interpretare tassativamente) i <i>“provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis e 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400”</i>, la Sezione ritiene di osservare, in linea generale, che l'incisività, ampiezza e frequenza degli interventi di riordino dei ministeri che si vanno succedendo, insieme alla progressiva costante crescita delle funzioni e dei compiti delle pubbliche amministrazioni – anche per il vistoso incremento dei carichi di provenienza eurolunitaria – con le correlate problematiche di allocazione nelle strutture organizzative e articolazione di queste e con fenomeni di sovraccarichi, frammentazione e scoordinamento, inducono a ripensare i termini della predetta esenzione. L'AIR ben potrebbe, del resto, rappresentare lo strumento mediante il quale l'amministrazione sarebbe chiamata a rendere esplicita la <i>ratio</i> di decisioni organizzative che troppo spesso, nelle relazioni illustrative di accompagnamento agli strumenti di riordino, vengono giustificate con argomentazioni troppo generiche, quando non meramente apodittiche. Alla luce delle considerazioni svolte, la Sezione dispone che, a cura della segreteria sezionale, il parere sia trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al DAGL.	
12.09.2023	954/2023	29.09.2023	1240/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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”.	Formali e sostanziali	Lo schema in esame è presentato nella forma di d.P.C.M., secondo quanto previsto dall'art. 13 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204, ai sensi del quale: <i>“Al fine di semplificare e accelerare le procedure per la riorganizzazione di tutti i Ministeri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sugli stessi decreti è richiesto il parere del Consiglio di Stato”</i>. Il termine del 30 giugno è stato prorogato al 30 ottobre dall'art. 1, c. 5, d.l. 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla l. 10 agosto 2023, n. 112. Lo schema in esame è redatto – salvo l'ultimo articolo, recante le disposizioni transitorie e finali – in forma di novella al d.P.C.M. 11 giugno 2019, <i>“Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno”</i>, ed è stato predisposto per riorganizzare le strutture del Ministero. Il Ministero richiedente ha trasmesso i prescritti concerti, espressi sul testo dai Capi Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e	Favorevole con osservazioni

						del Ministro dell'economia e delle finanze, d'ordine dei rispettivi Ministri, con clausole sostanzialmente di stile, che si limitano all'espressione del <i>“formale concerto di questa amministrazione”</i>. Al riguardo, la Sezione rinvia alle considerazioni di ordine generale esposte, da ultimo, nei pareri nn. 1228/2023 e 1229/2023, in particolare giudicando opportuno rimarcare la rilevanza (non formale) del concerto come significativo momento codecisionale. La Sezione osserva poi che il preambolo dello schema di regolamento in esame si limita a indicare che le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sono state informate. Al riguardo, è richiamato l'art. 4, c. 5, del vigente <i>“Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni Centrali per il periodo 2019-2021”</i>, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, secondo cui la relativa informazione deve essere garantita <i>“almeno 5 giorni prima dell'adozione degli atti”</i>. Si segnala perciò l'opportunità di integrare il preambolo indicando le modalità, anche temporali, del coinvolgimento informativo delle organizzazioni sindacali. Sempre sotto un profilo di ordine formale, la Sezione rimarca che l'approvazione delle modifiche al regolamento di organizzazione con procedura semplificata e con la forma del d.P.C.M. si iscrive in un'ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga del procedimento ordinario stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-bis, della l. n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Si tratta di tendenza che desta preoccupazioni, per quanto avallata dalle disposizioni normative di rango primario (che peraltro, con la loro reiterata concatenazione, hanno di fatto trasformato l'eccezione in regola, incidendo sul sistema delle fonti), secondo quanto già rilevato dalla Sezione nei precedenti pareri (da ultimo, v. <i>supra</i>, parere n. 1230/2023). In generale, la Sezione, ricordando che la semplificazione dell'ordinamento passa anche attraverso la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l'intervento normativo di volta in volta interessato, auspica l'avvio di una riflessione sistemica e generale per favorire un atteggiamento uniforme sulla questione per tutti i Ministeri. A tal fine ritiene opportuno trasmettere il proprio parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al DAGL, per le valutazioni di competenza. Quanto all'esenzione dall'AIR, anche in questo caso la Sezione rileva come l'esenzione per i regolamenti di organizzazione dei Ministeri di cui all'art. 17, c. 4-bis, l. n. 400 del 1988 sia giustificata sull'assunto – ritenuto dalla Sezione «di per sé opinabile» – che le modalità secondo le quali vengono organizzati i Ministeri, con l'allocatione di funzioni e competenze e la conseguente articolazione delle strutture, siano destinate ad avere impatto limitato o nullo su cittadini e imprese.	
--	--	--	--	--	--	---	--

						Ebbene, l'incisività, ampiezza e frequenza degli interventi di riordino dei ministeri, insieme alla progressiva costante crescita delle funzioni e dei compiti delle pubbliche amministrazioni, con le correlate problematiche di allocazione nelle strutture organizzative e articolazione di queste e i connessi pericoli di sovraccarichi, frammentazione e scoordinamento, inducono a ripensare i termini della predetta esenzione. La relazione di AIR ben potrebbe, del resto, rappresentare lo strumento per l'amministrazione per rendere esplicita la <i>ratio</i> di decisioni organizzative che troppo spesso, nelle relazioni illustrative di accompagnamento, vengono giustificate con argomentazioni generiche o apodittiche. Proprio sull'AIR, la Sezione richiama in via generale quanto già reiteratamente segnalato (per es. nei pareri nn. 2213/2018 e 2862/2019) circa l'esigenza che le relazioni illustrative <i>“diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle”</i>. La Sezione è chiamata a valutare la coerenza logica interna, la <i>“qualità sostanziale”</i>, e la proporzionalità delle soluzioni normative predisposte rispetto agli obiettivi dichiarati dal <i>“titolo”</i> della norma primaria che, all'interno della sistematica costituzionale e legislativa di settore, legittima l'adozione dell'atto. Siffatta esigenza, sotto il profilo formale, presuppone la completezza e specificità della relazione che deve accompagnare la richiesta di parere (cfr. art. 36 r.d. n. 444 del 1942), avuto riguardo – circa i regolamenti preordinati alla organizzazione e alla disciplina degli uffici – alla necessità di una puntuale verifica del rispetto dei criteri di razionalità organizzativa imposti dall'art. 17, c. 4-<i>bis</i>, della l. n. 400/1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999. Quanto al merito, la Sezione osserva che lo schema in esame è volto a dare attuazione a disposizioni di rango primario che hanno recato modifiche all'organizzazione del Ministero e hanno disposto in ordine al personale delle sopresse Agenzia dei segretari comunali e provinciali e connessa Scuola superiore. Altre modifiche recate dallo schema sono volte a formalizzare funzioni già espletate dalla struttura ministeriale ma finora non esplicitate. E in effetti il nuovo testo degli articoli novellati, recato dallo schema in esame, risulta decisamente più minuzioso e dettagliato, nel descrivere le competenze delle singole Direzioni centrali facenti parte dei Dipartimenti, rispetto a quello vigente. Orbene, la Sezione – nel silenzio delle relazioni di accompagnamento – deve presupporre che le funzioni apparentemente nuove attribuite alle Direzioni centrali e così analiticamente indicate nel testo trovino comunque <i>aliunde</i> il proprio fondamento normativo, anche implicito. Come rimarcato dalla Sezione, infatti, un regolamento di organizzazione – adottato per di più con il procedimento semplificato di cui prima si è detto – non può rappresentare la sede per attribuire <i>ex novo</i> a un'amministrazione competenze sostanziali che già non le siano assegnate per legge.	
--	--	--	--	--	--	--	--

							Circa l'organizzazione del Dipartimento della pubblica sicurezza, lo schema in esame lo modifica, in dichiarata applicazione di quanto previsto dal d.l., il quale ha istituito uno specifico Ispettorato. La Sezione deve quindi prendere atto che ancora una volta una fonte primaria opera interventi specifici e puntuali su una materia organicamente disciplinata da un regolamento e che, per di più, in deroga alla sistematica di quest'ultimo (nonché all'art. 17 della l. n. 400 del 1988), demanda a una fonte di rango inferiore (un decreto ministeriale) un oggetto – le competenze del neoistituito Ispettorato – che dovrebbe piuttosto trovare collocazione nel Regolamento stesso. Conclusivamente, la Sezione osserva che l'Amministrazione richiedente ha opportunamente trasmesso, fra gli allegati, il testo su due colonne che pone a confronto il regolamento vigente con le modifiche proposte. Come già segnalato dalla Sezione in altro parere (n. 724/2023), si tratta di un elemento informativo essenziale laddove il testo proposto sia redatto in forma di novella e, pertanto, sia di per sé scarsamente intellegibile. Tuttavia, si segnala l'esigenza – rilevante in via generale per le future richieste di parere – che il testo sia redatto ponendo puntualmente a confronto le disposizioni corrispondenti per contenuto, articolo per articolo e, ove occorra, comma per comma e relative ripartizioni, seguendo il modello offerto dagli atti parlamentari, in mancanza di che il documento risulta di limitata utilità.	
12.09.2023	956/2023	29.09.2023	1241/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente il Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, a norma dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74.	Formali e sostanziali	Lo schema di regolamento sottoposto a parere sostituisce e abroga il d.P.C.M. 5 dicembre 2019, n. 179, recante Disposizioni riguardanti l'organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (poi divenuto Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), modificandone integralmente la struttura. In particolare, lo schema recepisce le modifiche organizzative conseguenti: - all'incremento di 263 posti la dotazione organica dell'area dei funzionari del Ministero, disposto ex art. 1, c. 452, della l. n. 197 del 2022 (recante “<i>Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025</i>”), con la finalità di potenziare le strutture ministeriali, di rafforzare il contrasto alle pratiche commerciali sleali nell'ambito della filiera agroalimentare e il controllo nel settore di competenza; - all'istituzione presso il Ministero dell'Autorità di gestione nazionale del piano strategico della PAC e al potenziamento delle direzioni generali, con rideterminazione nel numero di 10 delle posizioni dirigenziali di livello generale, di 41 delle posizioni dirigenziali di livello non generale, di 461 delle unità nell'area dei funzionari, di 365 delle unità nell'area degli assistenti e di 8 unità nell'area degli operatori, prevista dall'art. 54 del d.l. n. 13 del 2023, recante “<i>Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune</i>”, conv. con mod. dalla l. n. 204 del 2023; - all'ulteriore incremento della dotazione organica del Ministero di 2 posizioni dirigenziali di livello generale, di 6 posizioni dirigenziali di livello non generale, di 60 unità nell'area funzionari e di 30 unità nell'area assistenti, previsto dall'art. 1, c. 2, del d.l. n. 44 del 2023, recante “<i>Disposizioni urgenti</i>”	Negativo (nella parte in cui, sotto il profilo sostanziale, le disposizioni – consistenti peraltro in lunghe elencazioni di non agevole lettura – che individuano le competenze dei Dipartimenti, ne riorganizzano le Direzioni generali e istituiscono nuovi uffici di livello dirigenziale non generale non appaiono, a parere della Sezione, pienamente rispettose dei criteri generali di razionalità, coerenza, adeguatezza ed efficienza

						<i>per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche</i>", conv. con mod. dalla l. n. 74 del 2023. In via preliminare, e sotto un profilo di ordine formale, la Sezione si sofferma sull'approvazione del regolamento di organizzazione con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, evidenziando che tale procedura si iscrive in una consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga del procedimento ordinario, previsto dall'art. 17, commi 2 e 4 <i>bis</i>, della l. n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Si tratta di una tendenza – dimostrata anche dalla circostanza che il precedente regolamento abrogato e sostituito da quello sottoposto a parere aveva la medesima forma di d.P.C.M – che non va esente da perplessità. Per effetto del succedersi cadenzato delle reiterate disposizioni derogatorie, si è finito per stabilizzare, trasformandolo in regola, un regime formale (e procedimentale) alternativo a quello ordinario, tanto che pressoché tutti i regolamenti di organizzazione dei Ministeri hanno assunto, all'attualità, la forma del d.P.C.M., ivi compresi quelli abrogati e sostituiti dallo schema di decreto sottoposto a parere (d.P.C.M. 5 dicembre 2019, n. 179 e d.P.C.M. 11 aprile 2023, n. 72). In generale, la Sezione, ricordando che la semplificazione dell'ordinamento passa anche attraverso la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l'intervento normativo di volta in volta interessato, auspica l'avvio di una riflessione sistemica e generale per favorire un atteggiamento uniforme sulla questione per tutti i ministeri. A tal fine ritiene opportuno trasmettere il presente parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al DAGL, per le valutazioni di competenza. Fatta questa premessa di carattere generale sullo strumento normativo utilizzato, la Sezione osserva, sempre in via preliminare, che, nonostante lo stesso Ministero proponente affermi che lo schema di regolamento comporta un'“<i>integrale</i>” modifica della struttura ministeriale, la relazione predisposta per chiarire e illustrare, nei tratti essenziali e qualificanti, i termini, le modalità e le ragioni della prefigurata “<i>organizzazione</i>” e “<i>disciplina</i>” degli uffici è formulata, nel suo complesso, con tratto esplicativo scarso e sintetico, in termini piuttosto apodittici anziché realmente “<i>illustrativi</i>”, in quanto meramente ripetitivi, o sostanzialmente riproduttivi, del testo dello schema normativo elaborato. In particolare, la relazione illustrativa si limita a riportare la cronologia delle disposizioni normative che hanno previsto gli incrementi della dotazione organica del Ministero e a richiamare le finalità di carattere generale individuate da ciascuna di esse: nel caso della l. n. 197 del 2022 il potenziamento delle strutture ministeriali, il rafforzamento del contrasto alle pratiche commerciali sleali nell'ambito della filiera agroalimentare e del controllo a tutela della qualità dei prodotti agroalimentari e della reputazione del made in Italy, nel caso del d.l. n. 13 del 2023, convertito, con	dell'assetto interno del Ministero, secondo quanto invece imposto dal principio di buon andamento <i>ex art. 97 Cost.</i>)
--	--	--	--	--	--	---	---

						modificazioni, nella l. n. 204 del 2023, l'attuazione del PNRR e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR, nel caso del d.l. n. 44 del 2023, convertito, con modificazioni, nella l. n. 74 del 2023, il rafforzamento dell'organizzazione della pubblica amministrazione. Manca, invece, ogni ulteriore indicazione sulla <i>ratio</i> delle modifiche introdotte, nonostante le stesse comportino importanti spostamenti di materie dalla competenza di un dipartimento all'altro e la riorganizzazione integrale degli stessi, come sottolineato dalla stessa documentazione di accompagnamento dello schema. Sul punto, la Sezione richiama, in via generale, quanto più volte segnalato (ad es. con i pareri nn. 2213/2018 e 2862/2019) circa l'esigenza che le relazioni illustrative <i>“diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle”</i>. Relativamente all'esenzione dall'analisi di impatto della regolazione (AIR), la Sezione ritiene – in coerenza con i propri precedenti pareri sui regolamenti di riordino dei ministeri – che l'incisività, ampiezza e frequenza degli interventi di riordino, insieme alla progressiva costante crescita delle funzioni e dei compiti attribuiti alle pubbliche amministrazioni, con le correlate problematiche di allocazione nelle strutture organizzative e articolazione di queste e con fenomeni di sovraccarichi e frammentazione, inducono a ripensare i termini della predetta esenzione. Ancora con riguardo all'<i>iter</i> procedurale seguito, la Sezione nota infine che la richiesta di parere è accompagnata dalla trasmissione degli <i>“atti di concerto”</i> resi, come prescritto, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze. Sul punto, la Sezione torna a sottolineare la rilevanza non formale di tale momento codecisionale, dato che nella relativa manifestazione sono implicite la discussione e il confronto tra plurime volontà, che trovano una composizione proprio a seguito e in virtù del concerto, in un momento in cui la volontà definitiva non si è ancora formata (Cons. Stato, n. 1083 del 2023). In tale prospettiva, il <i>“concerto”</i> esprime un'<i>adesione sostanziale</i>. Alla luce delle suesposte considerazioni, se il concerto del Ministero dell'economia e finanze deve ritenersi espresso attraverso la bollinatura e la mancanza di osservazioni, appare, invece, eccessivamente scarso quello del Ministro della funzione pubblica, a maggior ragione in considerazione del fatto che ha come oggetto un provvedimento di <i>modifica integrale dell'organizzazione</i> di un Ministero e che, quindi, verte su una delle funzioni e competenze principali del Ministero concertante. Dal punto di vista sostanziale, con riguardo alle disposizioni (che si sostanziano in lunghe elencazioni, di non facile lettura) che individuano le competenze esercitate da ciascun Dipartimento, trasferendone alcune da un Dipartimento a un altro, ne riorganizzano le Direzioni generali, talora incrementandole, istituiscono nuovi uffici di livello dirigenziale non generale, la Sezione osserva che non è dato riscontrare, sotto vario profilo, il pieno rispetto dei criteri generali che – nella prospettiva della garanzia di	
--	--	--	--	--	--	--	--

							razionalità, coerenza, adeguatezza ed efficienza dell'assetto interno del Ministero, imposta dal principio di buon andamento <i>ex</i> art. 97 Cost. – devono orientare l'organizzazione e il riordino degli uffici, ai sensi dell'art. 17, c. 4-<i>bis</i>, l. n. 400/1988 e degli articoli 1 della l. n. 241/1990 e 2 del d.lgs. n. 165/2001. La Sezione, nel ribadire quanto già affermato nel parere n. 562 del 2023, reso sullo schema di d.P.C.M. di modifica del Regolamento di riorganizzazione del Ministero proponente di cui al d.P.C.M. n. 179 del 2019, circa il rischio di sovrapposizioni e incertezze sull'ordine legale delle competenze attribuite a ciascun Dipartimento, suggerisce poi al Ministero di riformulare gli articoli concernenti i tre Dipartimenti in cui lo stesso è suddiviso, partendo dall'individuazione delle "funzioni omogenee" di sua pertinenza, anche mediante il richiamo alle fonti normative, per poi giungere ai compiti. Infine, la Sezione rileva che, in mancanza di indicazioni nella relazione illustrativa, rimangono privi di valida motivazione: <i>a)</i> il trasferimento delle competenze relative al settore vitivinicolo dal Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale al Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica; <i>b)</i> l'accorpamento a quest'ultimo della gestione del personale dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari. In assenza di qualsiasi motivazione a supporto delle predette scelte organizzative, motivazione non rinvenibile né nella relazione illustrativa né nell'ulteriore documentazione a corredo dello schema di decreto, entrambe appaiono non essere il frutto di una ragionata "verifica" della potenziale incidenza delle opzioni organizzative sui risultati complessivamente attesi in ordine alla attività amministrativa orientata all'esercizio delle funzioni.	
12.09.2023	955/2023	02.10.2023	1254/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di D.P.C.M. recante "Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2021, n. 128".	Formali e sostanziali	La Sezione rileva criticamente che la relazione predisposta per chiarire e illustrare i termini, le modalità e le ragioni della prefigurata "organizzazione" e "disciplina" degli uffici (art. 17, c. 4-<i>bis</i> l. 23 agosto 1988, n. 400) risulta formulata, nel suo complesso, con tratto esplicativo scarso e sintetico, e in termini apodittici anziché realmente "illustrativi", in quanto meramente ripetitivi, o sostanzialmente riproduttivi, del testo dello schema normativo elaborato. Sul punto, si richiama, in via generale, quanto più volte segnalato (per es. con i pareri nn. 2213/2018 e 2862/2019) circa l'esigenza che le relazioni illustrative diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle. Alla luce di tali considerazioni – anche in ragione dell'impatto sulle strutture ministeriali che discende, in termini innovativi rispetto all'esistente, dallo schema di regolamento in esame – la relazione dovrebbe illustrare con precisione gli obiettivi perseguiti, la logica sottesa alle opzioni organizzative elaborate e alle modalità prescelte per la loro concreta implementazione. A tal fine, pur dovendo riservare al parere definitivo, all'esito della necessaria integrazione della relazione, l'esame nel dettaglio del contenuto dello schema di regolamento, la Sezione segnala che, da un complessivo e preliminare esame della proposta regolamentazione organizzatoria, non appare	Sospeso (interlocutorio)

						assicurato, sotto vario profilo, il pieno rispetto dei criteri generali che – nella prospettiva della garanzia di razionalità, coerenza, adeguatezza ed efficienza dell'assetto interno del Ministero, imposta dal principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., nella sua primaria e ribadita rilevanza organizzativa – devono orientare l'organizzazione e il riordino degli uffici, ai sensi dell'art. 17, c. 4-<i>bis</i> l. n. 400/1988 e degli articoli 1 della l. n. 241/1990 e 2 del d.lgs. n. 165/2001. Si osserva che la richiesta di parere è accompagnata dalla trasmissione degli atti di concerto espressi dai Capi degli uffici legislativi, d'ordine del Ministro, privi di qualsiasi osservazione, rilievo e condizione, nonostante i molteplici profili del provvedimento che meriterebbero, invece, puntuali prese di posizione da parte dei ministri interessati. È al riguardo rimarcata, in termini generali, la rilevanza (non formale) di tale significativo momento codecisionale. Ancora in via preliminare, la Sezione ribadisce le perplessità suscitate, sotto un profilo di ordine formale, dall'approvazione del regolamento di organizzazione con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che si iscrive in una consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga del procedimento ordinario stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-<i>bis</i> della l. n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999 (i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti). È pertanto auspicata una riflessione sistemica e generale sul tema; a tal fine, la Sezione ritiene opportuno trasmettere il proprio parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al DAGL, per le valutazioni di competenza. La Sezione torna, del pari, sull'incisività, ampiezza e frequenza degli interventi di riordino dei ministeri che si vanno succedendo, con le correlate problematiche di allocazione nelle strutture organizzative e articolazione di queste, che rendono opportuna, anche per questi regolamenti di organizzazione (che pur ne sarebbero esenti), l'AIR. L'AIR ben potrebbe, del resto, rappresentare per l'amministrazione lo strumento mediante il quale rendere esplicita la <i>ratio</i> di decisioni organizzative che troppo spesso, nelle relazioni illustrative di accompagnamento agli strumenti di riordino, vengono giustificate (come è occorso anche nel caso in esame) con argomentazioni generiche o apodittiche. La Sezione conclusivamente ritiene che le lacune relative, in particolare, alla relazione illustrativa vadano colmate presentando una documentazione integrativa che approfondisca le scelte operate sul piano dell'articolazione e dello sviluppo delle funzioni e delle relative ricadute di carattere organizzativo sulla struttura ministeriale. Analogamente, per quanto riguarda gli uffici di diretta collaborazione, va illustrato il disegno che è all'origine del	
--	--	--	--	--	--	---	--

							potenziamento degli stessi e, in particolare, della valorizzazione di alcuni ruoli e dell'incremento di apporti di natura specialistica. L'espressione del parere è pertanto sospesa, in attesa delle sollecitate integrazioni. Nondimeno, al fine di accelerare la definizione del provvedimento in esame, nel riservarsi una valutazione definitiva una volta pervenute le integrazioni richieste, la Sezione formula comunque alcune puntuali considerazioni sul testo.	
26.09.2023	605/2023	04.10.2023	1271/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di decreto del Ministero dell'istruzione e del merito recante "regolamento sulle modalità di attuazione e funzionamento dell'anagrafe nazionale dell'istruzione".	Formali e sostanziali	Il parere della Sezione si pone in continuità con il parere interlocutorio n. 975/2023, al quale, per esigenze di semplificazione argomentativa, la Sezione rinvia. Di conseguenza, nel parere sono sintetizzati solo i profili essenziali, per illustrare – in esito al pieno adempimento da parte dell'Amministrazione – un parere favorevole con osservazioni. In particolare, si dà conto dell'adempimento da parte dell'Amministrazione rispetto ai diversi profili rilevati dalla Sezione in sede interlocutoria; la Sezione si sofferma pertanto solo su alcuni aspetti ancora meritevoli di attenzione. Sono inoltre segnalate delle modifiche o riformulazioni dell'articolo utili per perseguire maggiore chiarezza. In particolare, si evidenzia che le relazioni integrate, soprattutto l'AIR, superano le carenze rilevate nel parere interlocutorio. Infatti, tali relazioni illustrano partitamente la complessa articolazione attuale delle banche dati nazionali e locali e le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione proponente a una scelta provvisoriamente conservativa, contestuale all'avvio, in un tempo ragionevolmente breve, dell'erogazioni di servizi ai cittadini e alle pubbliche amministrazioni da parte dell'ANIST, limitatamente agli studenti, alle istituzioni scolastiche e agli edifici scolastici. Riprendendo un rilievo già svolto nel parere interlocutorio, la Sezione ribadisce che la presenza nell'Allegato 2 di un periodo avente natura precettiva e non descrittiva dei dati richiede di riformulare l'attuale comma 2 dell'art. 7, inglobando la previsione contenuta nell'Allegato, con conseguente espunzione della parte corrispondente dell'Allegato stesso. Quanto ai profili di tecnica redazionale, volti anche alla semplificazione e alla maggiore chiarezza delle disposizioni, la Sezione suggerisce, in generale, di utilizzare le definizioni dell'art. 1 nel corpo dell'articolo.	Favorevole con osservazioni
26.09.2023	1038/2023	04.10.2023	1272/2023	Regolamento interministeriale	Schema di decreto interministeriale recante "regolamento sulla disciplina professionale del mediatore familiare ai sensi dell'art. 12-sexies, disp. att. c.p.c.". .	Formali e sostanziali	Lo schema di regolamento è predisposto ai sensi dell'art. 17, c. 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400, e ne è evidenziata "l'estrema urgenza, considerato che il decreto in esame risulta connesso all'attuazione del PNRR - M1C1-37 -Riforma del processo civile". Il titolo dell'atto individua la base normativa nell'art. 12-sexies, capo I-bis ("Dei mediatori familiari"), del titolo II delle disp. att. c.p.c., introdotto dall'art. 4, c. 1, d.lgs. n. 149/2022, in attuazione dei seguenti principi e criteri direttivi di delega stabiliti in tema di mediazione familiare dall'art. 1, c. 23, l. n. 206/2021 ("Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle	Favorevole con osservazioni

						<i>controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”):</i> - “prevedere che l’attività professionale del mediatore familiare, la sua formazione, le regole deontologiche e le tariffe applicabili siano regolate secondo quanto previsto dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4” (lett. o); - “prevedere l’istituzione, presso ciascun tribunale, di un elenco dei mediatori familiari iscritti presso le associazioni del settore, secondo quanto disciplinato dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4, con possibilità per le parti di scegliere il mediatore tra quelli iscritti in tale elenco; prevedere che i mediatori familiari siano dotati di adeguata formazione e specifiche competenze nella disciplina giuridica della famiglia, nonché in materia di tutela dei minori e di violenza contro le donne e di violenza domestica, e che i mediatori abbiano l’obbligo di interrompere la loro opera nel caso in cui emerga qualsiasi forma di violenza” (lett. p). Come rilevato dalla relazione illustrativa, l’attuazione dell’art. 12-<i>sexies</i> ha posto l’Amministrazione di fronte alla questione di valutare le possibili opzioni regolatorie nel rispetto dei principi stabiliti dalla l. n. 4/2013, dai quali consegue l’esclusione della possibilità di prevedere sia un obbligo dei professionisti di iscriversi presso un ordine o collegio, albo o elenco ai fini dell’esercizio della professione, sia la vigilanza da parte di un soggetto pubblico sui professionisti. Ai sensi della stessa l. n. 4/2013, solo le associazioni professionali “<i>vigilano sulla condotta professionale degli associati</i>” sotto il profilo del rispetto del codice deontologico da esse stabilito (art. 2, c. 3); inoltre, “<i>l’elenco delle associazioni professionali di cui al presente articolo e delle forme aggregative di cui all’art. 3, che dichiarano, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti ivi previsti e di rispettare, per quanto applicabili, le prescrizioni di cui agli articoli 5 , 6 e 7, è pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico nel proprio sito internet, unitamente agli elementi concernenti le notizie comunicate al medesimo Ministero ai sensi dell’art. 4 , comma 1, della presente legge</i>” (art. 2, c. 7). La scelta regolatoria effettuata con l’atto in esame è ritenuta dalla Sezione conforme al quadro normativo, come emerge, in particolare, dalla disciplina dei requisiti stabiliti per l’esercizio della professione e per la formazione, non essendo previste disposizioni in materia di controllo riferite a mediatori familiari non iscritti nell’elenco di cui all’art. 12-<i>bis</i> disp. att. c.p.c. Solo nei confronti dei soggetti iscritti il comitato di cui all’art. 12-<i>ter</i> disp. att. c.p.c. provvede ogni quattro anni alla revisione dello stesso elenco “<i>per eliminare coloro per i quali è venuto meno alcuno dei requisiti previsti nell’articolo 12-quater o è sorto un impedimento a esercitare l’ufficio</i>”. Ai medesimi iscritti si riferisce l’art. 9, c. 2 dello schema sottoposto a parere, prevedendo che i presidenti dei tribunali, o loro delegati, “<i>sono deputati ad effettuare le verifiche sui requisiti dichiarati dai mediatori familiari ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445</i>”.	
--	--	--	--	--	--	---	--

10.10.2023	1151/2023	12.10.2023	1303/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di decreto del Ministro delle imprese e del <i>made in Italy</i> , di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, attuativo dell'articolo 21, commi 1-6, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, "Sostegno alla capitalizzazione".	Formali e sostanziali	Il parere viene richiesto in ossequio a quanto previsto dall'art. 21 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 che, nell'estendere l'ambito di applicazione dell'incentivo c.d. "Nuova Sabatini" (previsto dall'art. 2 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, "<i>Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia</i>") alla specifica fattispecie della richiesta di finanziamento da parte delle PMI che intendono realizzare un programma di investimento mediante aumenti di capitale, al comma 5 demanda a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione delle modalità applicative del nuovo contributo e afferma espressamente la natura di regolamento ministeriale di tale decreto, mercé rinvio all'art. 17, c. 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400. Al riguardo, la Sezione osserva però – con rilievo di interesse per il sistema delle fonti – che alla vigente disciplina attuativa della "nuova Sabatini" (e cioè il recente decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 22 aprile 2022, cui lo schema sottoposto a parere fa ampio rinvio) non è riconosciuta la medesima natura, stante il fatto che la norma primaria legittimante la sua adozione (l'art. 2, c. 5, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, "<i>Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia</i>") è priva del richiamo all'art. 17 della l. n. 400/1988. E infatti il decreto suddetto non è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato, è privo della numerazione progressiva propria degli atti normativi e sfugge al regime di pubblicità di questi ultimi. Con questa osservazione, la Sezione non mette in dubbio la scelta, invero ragionevole, operata dal Ministero richiedente, di redigere lo schema in esame con ampi rinvii a tale decreto ministeriale, stante il carattere in certo modo accessorio e integrativo del nuovo incentivo rispetto alla "nuova Sabatini", quale risulta chiaramente dalla norma primaria istitutiva. Piuttosto, la Sezione intende segnalare che l'esito della discrasia fra l'art. 2, d.l. n. 69/2013 e l'art. 21, d.l. n. 34/2019 (fra i quali è evidente il parallelismo nel fare entrambi rinvio, con formulazioni analoghe, a disposizioni di attuazione a carattere sostanzialmente normativo, ma dei quali solo il secondo conferisce natura regolamentare a tali disposizioni) fa sì che la disciplina di tale nuovo incentivo risulti dal combinato disposto di un regolamento e dagli ampi rinvii che questo opera – per parti essenziali – a un decreto non regolamentare, con gli inconvenienti, anche sul piano della agevole conoscibilità, che ne derivano. Conseguentemente si auspica che il Ministero consideri l'opportunità di adottare in futuro misure, anche sul piano normativo, atte a risolvere il problema segnalato. La Sezione osserva poi che il testo dello schema trasmesso, diversamente dalla relazione tecnica, è privo della "bollinatura"; il rilievo, a parere della Sezione, può comunque essere superato dalla considerazione che la nota del Capo ufficio legislativo del MEF, recante il concerto di tale Ministero (che sarebbe stato preferibile a firma del Capo gabinetto), attesta che anche lo schema è stato "debitamente verificato" dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato. Ulteriormente, si rileva che la relazione illustrativa non dà conto delle ragioni per cui lo schema viene presentato a oltre quattro anni di distanza dall'entrata in vigore della disposizione (l'art. 21 del d.l. n. 34 del 2019) cui intende dare	Favorevole con osservazioni
------------	-----------	------------	-----------	-------------------------------------	--	-----------------------	--	-----------------------------

							attuazione, con l'ulteriore rilievo che tale disposizione non prevede una dotazione finanziaria permanente, bensì limitata agli anni 2019-2024, con gli inconvenienti che presumibilmente ne conseguono.	
12. 09.2023	994/2023	12.10.2023	1304/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.	Formali e sostanziali	Lo schema di regolamento è predisposto ai sensi dell'art. 13 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204, recante “<i>Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri</i>”, secondo cui “<i>Al fine di semplificare e accelerare le procedure per la riorganizzazione di tutti i Ministeri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 30 giugno 2023, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sugli stessi decreti è richiesto il parere del Consiglio di Stato</i>”. Al riguardo, il termine del 30 giugno 2023 è stato differito al 30 ottobre 2023 dall'art. 1, c. 5, del d.l. 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla l. 10 agosto 2023, n. 112. Lo schema di regolamento in esame non prevede modifiche alle articolazioni ministeriali presenti sul territorio a livello interregionale, tanto concernenti il settore infrastrutture (Provveditorati alle opere pubbliche), quanto il settore dei trasporti (Direzioni generali territoriali). Tra le modifiche al precedente assetto vi è la separazione tra la gestione della rete stradale nazionale e quella autostradale; la prima funzione è stata incardinata nella Direzione generale per le strade e la sicurezza delle infrastrutture stradali; la seconda funzione è stata incardinata nella Direzione generale per le autostrade e la vigilanza sui contratti di concessione autostradale. Le due direzioni generali sono inserite nel Dipartimento per le infrastrutture e le reti di trasporto. La nuova organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti deriva dalle seguenti esigenze: raggiungimento degli obiettivi infrastrutturali e di trasporto individuati anche dal PNRR; attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023; realizzazione del Ponte sullo Stretto; attuazione delle politiche comunitarie in materia di edilizia abitativa e circolazione di veicoli “green”. Pertanto, il Ministero ha deciso di intervenire soltanto sulle strutture centrali dell'Amministrazione, istituendo un nuovo Dipartimento; rimangono inalterate quelle periferiche. Attualmente, il Ministero è articolato su tre Dipartimenti: Programmazione strategica, sistemi infrastrutturali, di trasporto a rete, informativi e statistici; mobilità sostenibile; opere pubbliche, politiche abitative e urbane, infrastrutture idriche e risorse umane e strumentali. Il provvedimento istituisce il Dipartimento per gli affari generali e la digitalizzazione, articolato su: Direzione del personale, degli affari generali e del bilancio, attualmente inserita nel Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali; Direzione generale dei servizi informativi, attualmente inserita nel Dipartimento per la programmazione, le infrastrutture di trasporto a rete e i sistemi informativi; la istituenda Direzione generale degli affari legali e della regolazione, che coordinerà il contenzioso, l'attività di regolazione del	Favorevole con osservazioni

						settore dei pubblici affidamenti alla luce della riforma contenuta nel nuovo codice dei contratti, il controllo delle società in <i>house providing</i> e le attività di competenza ministeriale sulle società partecipate sotto la vigilanza del Ministero. Conseguentemente, i tre Dipartimenti che in atto costituiscono il Ministero sono ridenominati: infrastrutture e reti di trasporto; opere pubbliche e politiche abitative; trasporti e navigazione. La nuova struttura, inoltre, prevede sedici direzioni generali, ripartite nei quattro dipartimenti. La Sezione evidenzia che l'<i>iter</i> per la formazione del provvedimento rispetta il dettato dell'art. 13 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173 (regolamento di organizzazione adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero competente, di concerto con il Ministro della funzione pubblica e il Ministro dell'economia e finanze); inoltre il regolamento rispetta i principi organizzativi contenuti nel Capo IX "<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>" del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, recante "<i>Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59</i>". La Sezione aggiunge che lo schema di regolamento, relazione illustrativa e relazione tecnico-finanziaria sono munite del visto della Ragioneria generale dello Stato; anche le tabelle analitiche annesse al regolamento e relative a dotazioni di personale e connessa copertura finanziaria sono munite del visto della Ragioneria. La relazione tecnico-finanziaria reca la dichiarazione di verifica favorevole a firma del Ragioniere generale dello Stato, ai sensi dell'art. 17, c. 3, della "<i>Legge di contabilità e finanza pubblica</i>" 31 dicembre 2009, n. 196. La Sezione, tuttavia, evidenzia che la richiesta di parere non è accompagnata dalla trasmissione degli "atti di concerto" resi, come prescritto dalla norma primaria, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze, di cui pure si dà generico atto nel preambolo. Sul punto, la Sezione ribadisce, in termini generali, la rilevanza (non formale) di tale momento codicisionale: il concerto esprime – in ordine alla proposta elaborata, in via preliminare, dall'autorità concertante – un'adesione sostanziale. Inoltre, la Sezione osserva che la relazione predisposta per chiarire e illustrare, nei tratti essenziali e qualificanti, i termini, le modalità e le ragioni della prefigurata "organizzazione" e "disciplina" degli uffici (cfr. art. 17, c. 4-<i>bis</i>, l. n. 400/1988) risulta formulata, nel suo complesso, con tratto esplicativo scarso e sintetico, e in termini piuttosto apodittici che realmente "illustrativi", in quanto meramente ripetitivi, o sostanzialmente riproduttivi, del testo dello schema normativo elaborato. Sul punto, si richiama, in via generale, quanto più volte segnalato circa l'esigenza che le relazioni illustrative diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle. In ogni caso, la Sezione, accertato che il provvedimento sottoposto a parere rispetta i principi organizzativi contenuti nella norma primaria e nelle norme	
--	--	--	--	--	--	--	--

							di riferimento in materia, esprime parere favorevole, con le suddette osservazioni.	
12.09.2023	1002/2023	12.10.2023	1305/2023	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di modifica del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 maggio 2005, n. 121, "Regolamento recante l'istituzione e la disciplina dei titoli professionali del diporto".	Formali	La Sezione evidenzia che, nel sistema delle fonti, le modifiche al D.M. n. 121/2005 sono dettate dalla necessità di recepire le risoluzioni adottate a Manila nel 2010 dalla Conferenza delle Parti alla Convenzione internazionale sugli standard di addestramento e tenuta della guardia (Convenzione STCW), nonché il contenuto del d.lgs. 12 maggio 2015, n. 71, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° marzo 2016 e del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 25 luglio 2016. Sul piano della tecnica redazionale, la Sezione segnala criticamente la presenza di molte parole ed espressioni in lingua straniera; pur comprendendo che tali espressioni tendono a entrare nell'uso corrente, si raccomanda un misurato ricorso a parole in lingua straniera, in linea con quanto previsto dal punto 1.6 della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001 "Guida alla redazione dei testi normativi", ove si afferma che: <i>"Sono evitati i termini stranieri, salvo che siano nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi di uso corrente in tale lingua"</i>. Pertanto, ai fini della comprensione del testo e senza pregiudizio per i contenuti tecnici, si potrà far ricorso alle "Definizioni" o alla trascrizione della parola, espressione o acronimo in lingua straniera tra parentesi dopo quella in italiano.	Favorevole con osservazioni
26. 09.2023	1089/2023	17.10.2023	1324/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di regolamento del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'istruzione e del merito, recante "Criteri e modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta della cultura Giovani e della Carta del merito, di cui all'articolo 1, commi da 357 a 358 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, come incisi dall'art. 1, comma 630, della legge 29 dicembre 2022, n. 197".	Formali e sostanziali	La Sezione rileva preliminarmente l'assenza della bollinatura da parte della Ragioneria generale dello Stato, non risultando la stessa neanche dalla relazione tecnica, pure trasmessa per conoscenza alla Ragioneria. Pertanto, ne chiede la formale acquisizione. Nel sistema delle fonti, lo schema di decreto in esame, in attuazione della riforma del 2022, costituisce l'ultima tappa di un percorso normativo iniziato otto anni fa con l'introduzione della "Carta elettronica", il così detto <i>bonus cultura</i>. Come evidenziato dalla Sezione, la normazione primaria e secondaria ha percorso una strada lineare e continua, pur con la frattura temporale costituita dall'individuazione da parte del legislatore di una diversa fonte delle disposizioni attuative, dal d.P.C.M. al d.m., anche con il costante utilizzo della tecnica della novella per le disposizioni di attuazione, raccordata con il mutamento della fonte, con conseguente assunzione di un provvedimento "capofila" diverso nei due periodi temporali e, cioè del d.P.C.M. n. 187 del 2016 e del d.m. n. 177 del 2019. Quanto alle nuove disposizioni attuative, esse sono in larga parte riconducibili all'obiettivo di limitare gli usi diffusi delle carte; manca però, al riguardo, un'adeguata valutazione di impatto della regolazione che le supporti, sebbene una simile valutazione sia stata più volte auspicata dalla Sezione (e anche prevista nell'ultimo d.m. del 2022). La Sezione rileva inoltre le lacune di un monitoraggio fondato solo su indicatori quantitativi, in assenza di indicatori qualitativi.	Favorevole con osservazioni e una condizione (l'acquisizione della bollinatura da parte della Ragioneria generale dello Stato)

							Continuano a valere, in termini generali, le considerazioni già espresse in ordine alla necessità di una disposizione regolamentare la quale, nel prevedere il monitoraggio e la VIR – andando ben al di là dei questionari da distribuire a beneficiari ed esercenti – consenta di effettuare una valutazione in concreto quantitativa e qualitativa del livello di attuazione del beneficio, anche considerando l'efficacia degli strumenti volti a impedire usi difformi e violazioni e degli strumenti sanzionatori, introdotti per la prima volta dallo schema in esame. Essenziale è, poi, che risultino tempi predefiniti per il monitoraggio a regime a partire dal primo biennio 2024-2025, e per la conseguente VIR, sussistendo la necessità di testare in concreto tutte le novità introdotte dalla legge del 2022. Quanto ai profili di tecnica redazionale, si persegue la semplificazione e la maggiore chiarezza delle disposizioni.	
10.10.2023	930/2023	17.10.2023	1325/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle imprese e del made in Italy concernente “Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco degli enti di formazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 e l'istituzione dell'elenco degli organismi ADR deputati a gestire le controversie nazionali e transfrontaliere, nonché il procedimento per l'iscrizione degli organismi ADR ai sensi dell'articolo 141-decies del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 recante codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229”.	Nessun rilievo	La Sezione prende atto del mantenimento, nello schema aggiornato all'esito del proprio precedente parere interlocutorio n. 1200/2023, dell'art. 2 (<i>Oggetto</i>), di cui, pur evidenziando la dubbia portata normativa, il medesimo parere interlocutorio aveva constatato comunque l'utilità “<i>dal punto di vista della completezza illustrativa</i>”. Si prende atto inoltre del mantenimento della formulazione dell'art. 9 (<i>Requisiti per l'iscrizione nella sezione speciale per gli organismi ADR</i>) – con riferimento al quale il medesimo parere interlocutorio notava la mancanza di un richiamo ai requisiti previsti dagli articoli 5 e 6 dello schema di decreto – vista la considerazione della relazione illustrativa integrativa circa la “<i>necessità di rispettare gli specifici requisiti di iscrizione degli organismi ADR previsti dall'articolo 141-novies, comma 1, del Codice del consumo che non sono sovrapponibili a quelli dettati, per gli organismi di mediazione pubblici e privati, dal decreto legislativo e che derivano dalla legislazione unionale</i>”. In disparte tali rilievi, si nota che risultano recepite le osservazioni e la condizione formulate nel parere interlocutorio.	Favorevole
10.10.2023	1106/2023	17.10.2023	1326/2023	Regolamento Presidenza	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante regolamento	Formali e sostanziali	Il regolamento – che intende sostituire integralmente il regolamento di organizzazione attualmente vigente, approvato con d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 59 – viene adottato con d.P.C.M., in applicazione dell'art. 13 del d.l.	Sospeso (interlocutorio)

				Consiglio dei Ministri	di organizzazione del Ministero della salute.	n. 173 del 2022, successivamente modificato dall'art. 1, c. 5, del d.l. 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla l. 10 agosto 2023, n. 112, secondo cui fino al 30 ottobre 2023 <i>“i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sugli stessi decreti è richiesto il parere del Consiglio di Stato”</i>. La Sezione ripercorre le vicende che hanno condotto all'assetto organizzativo attualmente vigente, a partire dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, <i>“Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”</i>, che istituì il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, mediante la fusione dei preesistenti Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità (art. 45). Il nuovo Ministero veniva strutturato secondo il modello dei Dipartimenti, il cui numero massimo era indicato in quattro (art. 47). Di lì a poco il d.l. 12 giugno 2001, n. 217 novellò il decreto legislativo suddetto, dando nuovamente vita (art. 11) al Ministero della Sanità, che la legge di conversione (3 agosto 2001, n. 317) ribattezzò <i>“della salute”</i>. L'organizzazione del redivivo Ministero era sempre articolata sul numero massimo di quattro Dipartimenti (art. 47-<i>quater</i> del d.lgs. n. 300, inserito dal suddetto decreto-legge); con d.P.R. 28 marzo 2003, n. 129 fu poi emanato il Regolamento di organizzazione del Ministero della salute, che prevedeva tre Dipartimenti. Dopo qualche anno, un nuovo Regolamento di organizzazione (d.P.R. 11 marzo 2011, n. 108) lo articolava in tre Dipartimenti e nell'Ufficio generale delle risorse. Tale regolamento fu sostituito dal regolamento di organizzazione del Ministero, emanato con il d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 59, tuttora vigente e sostanzialmente immutato (quello che ora si intende sostituire), il quale ha previsto la strutturazione del Ministero secondo il modello delle Direzioni generali coordinate dal segretario generale, fissandone il numero in dodici e disciplinando le rispettive competenze. La sfasatura rispetto a quanto all'epoca prevedeva il d.lgs. n. 300 (la strutturazione in Dipartimenti) venne motivata dall'applicazione della <i>“clausola di deroga”</i> contenuta all'art. 1, c. 6, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, nella versione rimasta in vigore dal 31 dicembre 2013 al 28 febbraio 2014, secondo cui: <i>“Gli assetti organizzativi definiti con i predetti provvedimenti [i regolamenti di organizzazione dei Ministeri], qualora determinino comprovati effetti di riduzione di spesa, possono derogare alla disciplina legislativa vigente concernente le strutture di primo livello di ciascun Ministero, nel rispetto delle disposizioni generali di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”</i>. In sostanza, si volle tornare al modello a segretario generale in nome della riduzione della spesa. Su tale regolamento il Governo ritenne di non chiedere il parere del Consiglio di Stato, all'epoca facoltativo. In tempi recenti, il d.l. 8 ottobre 2021, n. 139, convertito con modificazioni dalla l. 3 dicembre 2021, n. 205, ha novellato l'art. 47-<i>quater</i> del d.lgs. n. 300, disponendo il passaggio alla strutturazione in Direzioni generali, coordinate da un segretario generale e fissando il numero degli uffici dirigenziali generali, incluso il segretario generale, a quindici. In sostanza, cioè, si è	
--	--	--	--	------------------------	---	--	--

						assistito a una curiosa inversione, in virtù della quale la fonte primaria è stata modificata per conformarla alla vigente disciplina secondaria. Tuttavia, il d.l. n. 173 del 2022 ha ulteriormente novellato l'art. 47-<i>quater</i>, ritornando all'articolazione in quattro Dipartimenti e fissando a dodici il numero degli uffici dirigenziali generali. È appunto la disposizione cui lo schema in esame intende dare attuazione, riportando l'organizzazione del Ministero dal modello a segretario generale al modello a Dipartimenti. Sotto un profilo di ordine formale, la Sezione prende atto che ancora una volta l'approvazione del regolamento di organizzazione avviene con procedura semplificata e con la forma del d.P.C.M., inscrivendosi <i>“in una ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga del procedimento ordinario stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-bis della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”</i> (la Sezione richiama, tra gli altri, il proprio precedente parere n. 1229/2023, al quale rinvia). Nel preambolo viene semplicemente affermata l'avvenuta informazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Al riguardo, la Sezione richiede di integrare il preambolo indicando le modalità, anche temporali, del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Per quanto riguarda i prescritti concerti, si osserva che questi sono espressi con usuale, laconica, formulazione, sostanzialmente di stile. Nel contestare questa prassi, la Sezione fa rinvio, per economia degli atti, alle considerazioni espresse in via generale – <i>ex multis</i> – nel citato parere n. 1229/2023. Quanto all'esenzione dall'AIR, il procedimento seguito risulta corretto; si applicano però anche alla fattispecie in esame le considerazioni prospettate sul punto, da ultimo, nei pareri nn. 1229/2023 e 1240/2023, circa l'utilità dell'AIR. Nel merito, la Sezione osserva che lo schema prevede il passaggio da un assetto organizzativo al cui vertice è posto il segretario generale a un assetto fondato su quattro Dipartimenti. Al di sotto di questi, peraltro, le Direzioni generali rimangono in numero di dodici (cui si aggiunge l'Unità di missione per il PNRR), con articolazioni, denominazioni e competenze che in parte ricalcano – in qualche caso pressoché fotograficamente – quelle vigenti, in parte se ne discostano, talvolta in termini rilevanti. Il Capo III è intitolato alle articolazioni dei Dipartimenti ed è diviso in tante sezioni quanti sono i Dipartimenti. Ciascuna delle sezioni dedicate ai singoli Dipartimenti reca un primo articolo con l'indicazione delle competenze del Dipartimento, seguito da tre articoli dedicati alle competenze di ciascuna delle direzioni generali rientranti nel Dipartimento stesso. Una prima, rilevante, innovazione rispetto all'assetto vigente è rappresentata dall'introduzione dei Dipartimenti e dalla indicazione delle loro competenze. Al riguardo, la Sezione constata in primo luogo che la materia delle competenze dipartimentali appare ripartita, nello schema in esame, in più	
--	--	--	--	--	--	---	--

						sedi: nell'art. 2 ("Organizzazione del Ministero") al comma 2; nell'art. 3, dedicato ai "Capi dei Dipartimenti"; nell'art. 4 (rubricato semplicemente "Funzioni"), ove al comma 1 si enunciano funzioni indistintamente spettanti a Dipartimenti e Direzioni generali; e infine in ciascuno dei quattro articoli (rispettivamente 5, 10, 14 e 18) dedicati specificamente a ciascun Dipartimento. Al riguardo, sembra alla Sezione opportuna una riconsiderazione di tale sistematica. Nel parere, la Sezione rimarca infatti che il modello dipartimentale è disegnato in via generale dall'art. 5 del d.lgs. n. 300 del 1999, ove sono puntualmente indicate le funzioni del Dipartimento: si tratta di una cornice normativa necessariamente vincolante per i regolamenti organizzativi dei singoli Ministeri (specie laddove non si applichi il regime ordinario di cui all'art. 17 della l. n. 400). In tale prospettiva, appare alla Sezione bisognoso di chiarimenti ed eventualmente di messa a punto il nodo del rapporto fra le funzioni che lo schema in esame attribuisce direttamente ai Dipartimenti (in generale e nelle specifiche disposizioni riferite a ciascuno di essi) e quelle che attribuisce alle Direzioni generali a essi afferenti. In particolare, sembra potersi percepire che ai Dipartimenti vengano talvolta attribuite funzioni di amministrazione attiva proprie, distinte da quelle assegnate alle rispettive Direzioni generali, sollevando fra l'altro il quesito circa l'adeguatezza delle strutture dipartimentali che sarebbero chiamate a esercitarle e se, con riferimento a tali funzioni, le Direzioni siano eventualmente chiamate a compiti di supporto o istruttori; e prima ancora, il quesito sul rapporto fra il modello organizzativo disegnato dall'art. 5 del d.lgs. n. 300 e quello previsto dal testo in esame, sul quale sembra necessario alla Sezione un approfondimento. Anche nel caso in esame la Sezione si trova a formulare, come in numerosi precedenti (<i>ex multis</i> pareri nn. 2213/2018, 2862/2019 e 1240/2023) la contestazione che la relazione illustrativa si limita, in gran parte, a una mera parafrasi dell'articolato, venendo meno alla propria funzione sostanziale di illustrare la <i>ratio</i> delle scelte operate, mentre essa dovrebbe dare "<i>compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle</i>". Sul <i>drafting</i>, si raccomanda che, ovunque si intenda fare ricorso a sigle, la prima volta venga usata la dizione estesa seguita dalla sigla, posta fra parentesi, e solo successivamente si possa usare la sigla. In tal caso, dopo la prima volta non dovrebbe più usarsi la locuzione estesa, ma solo la sigla. Si ricorda il criterio per cui il comando giuridico viene espresso non mediante verbi servili, ma con l'indicativo presente. Negli articoli recanti elenchi di funzioni o compiti, va ricordato l'<i>incipit</i> delle singole lettere al tenore dell'alinea reggente. Conclusivamente e in spirito di collaborazione, onde agevolare l'Amministrazione richiedente, la Sezione riassume le principali questioni richiedenti riscontro ai fini dell'espressione del parere definitivo, sia in	
--	--	--	--	--	--	--	--

							termini di documentazione integrativa ed esplicativa sia, laddove ritenuto dal Dicastero richiedente, in termini di modifiche allo schema sottoposto. L'espressione del parere è poi sospesa, in attesa dei richiesti chiarimenti e delle eventuali modificazioni al testo dello schema che il Ministero richiedente riterrà di sottoporre, con l'avvertenza che, in tal caso, le modifiche rispetto al testo attuale dovranno risultare evidenziate mediante opportuni espedienti grafici e motivate in un'integrazione alla relazione illustrativa.	
26.09.2023	1090/2023	18.10.2023	1331/2023	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante il riordino e la revisione degli ammortizzatori e delle indennità e per l'introduzione di un'indennità di discontinuità in favore dei lavoratori dello spettacolo.	Formali e sostanziali	Con riferimento all'istruttoria svolta dall'Amministrazione, la Sezione contesta che le sia stata trasmessa solo la lettera inviata alla Conferenza unificata ai fini dell'acquisizione della prescritta Intesa, non essendo stata invece possibile la trasmissione dell'atto con il quale la Conferenza ha sancito l'Intesa, non ancora perfezionatasi alla data dell'adunanza della Sezione. L'Intesa in questione è stata successivamente raggiunta in data 12 ottobre 2023 e il relativo testo è stato trasmesso al Consiglio di Stato con nota dell'Ufficio legislativo del Ministero della cultura del 16 ottobre 2023. La Sezione non ha, quindi, potuto avere contezza del testo dell'Intesa nella propria adunanza del 26 settembre 2023 e si riserva di esaminarlo in sede di espressione del parere definitivo. Si fa poi menzione del parere del Consiglio superiore dello spettacolo, espresso ai sensi dell'art. 3, c. 2, lett. e), della l. n. 175 del 2017, che attribuisce al Consiglio medesimo il compito di esprimere un parere in merito ai criteri di regolazione delle risorse tra i diversi settori di attività e sulle condizioni di concessione dei contributi finanziari. Il parere risulta reso <i>“in merito alla declinazione di criteri finalizzati alla definizione della proposta di schema di decreto legislativo”</i>, criteri non meglio specificati e che non sono comunque stati portati a conoscenza del Consiglio di Stato. Alla luce delle norme che disciplinano l'esercizio della delega legislativa in esame, la Sezione ritiene che il parere andasse espresso ai sensi della lettera c) del predetto comma 2 dell'articolo 3, che affida al Consiglio superiore dello spettacolo il compito di esprimere <i>“pareri sugli schemi di atti normativi e amministrativi generali afferenti alla materia dello spettacolo e su quelli di carattere generale di particolare rilievo concernenti la suddetta materia”</i>. Il parere avrebbe, quindi, dovuto avere per oggetto lo schema di decreto legislativo sottoposto al Consiglio dei Ministri e non una mera <i>“declinazione di criteri”</i>. La Sezione invita, pertanto, l'Amministrazione a trasmettere alla Sezione un rinnovato parere del Consiglio superiore dello spettacolo, avente come oggetto il complessivo schema di decreto legislativo sottoposto al Consiglio dei Ministri, oppure una motivata nota di chiarimento dell'Amministrazione circa le ragioni della diversa scelta operata nell'ambito del procedimento. In attesa di tale adempimento istruttorio, la Sezione ritiene opportuno sospendere l'espressione del parere. Al fine di favorire una sollecita definizione del procedimento, si ritiene in ogni caso opportuno anticipare alcune valutazioni. Più nel dettaglio, la Sezione suggerisce all'Amministrazione:	Sospeso (interlocutorio)

							- di chiarire nella relazione illustrativa le ragioni per le quali intende limitare a tale intervento la revisione e il riordino della normativa in questione che, nelle intenzioni del legislatore, sembrerebbero destinati a rivestire un più ampio rilievo, e se eventualmente si riservi di realizzare tali obiettivi con altro provvedimento; - di riflettere sull'art. 9, che dispone che l'indennità oggetto dello schema sia corrisposta a richiesta sino a esaurimento delle risorse. In merito si osserva come la legge delega e lo stesso schema di decreto sembrano configurare l'indennità in esame, definita "strutturale e permanente", a guisa di un diritto soggettivo, prevedendo tra l'altro che se ne possa fruire in alternativa ad altri strumenti di sostegno al reddito. L'indennità viene in tal modo a configurarsi come un diritto finanziariamente condizionato, categoria ben conosciuta e da tempo all'attenzione della Corte costituzionale. La Corte ammette la possibilità di diritti sociali condizionati, ma richiede che la disciplina di diritti di tale natura sia conforme a criteri di ragionevolezza, di proporzionalità e non leda il nucleo di diritti inviolabili della persona. La misura in esame può, inoltre, considerarsi adottata in attuazione all'art. 38 della Costituzione, laddove dispone che ai lavoratori siano "<i>assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita</i>" nel caso, tra l'altro, di "<i>disoccupazione involontaria</i>". È, altresì, disposto che l'indennità in parola venga finanziata anche attraverso un contributo di solidarietà dei lavoratori interessati, in aggiunta ai contributi versati dai datori di lavoro. Prevedere che l'emolumento in questione possa essere negato integralmente a chi si trovi nelle condizioni per riceverlo, sia in possesso di tutti i requisiti previsti e ne abbia fatto regolare richiesta, solo sulla base del criterio della priorità delle richieste, apparirebbe di assai dubbia ragionevolezza ed equità. Anche qualora si volesse confermare la scelta di attribuire alla copertura finanziaria le caratteristiche di un livello massimo di spesa, occorrerebbe quantomeno prevedere che le domande vengano, ogni anno, presentate e valutate entro una certa data e introdurre, nel caso di un onere finanziario superiore alle risorse disponibili, un criterio di proporzionale riduzione delle indennità spettanti a ciascun singolo avente diritto.	
10.10.2023	1148/2023	19.10.2023	1332/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di D.P.C.M. recante "Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione e del merito".	Formali e sostanziali	Lo schema di d.P.C.M. sostituisce il vigente regolamento di organizzazione del Ministero (d.P.C.M. 30 settembre 2020, n. 166, "<i>Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione</i>"). Il provvedimento è adottato in attuazione del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, e successive modificazioni, che ha, tra l'altro, mutato la denominazione del Ministero in Ministero dell'istruzione e del merito e, all'art. 6, è intervenuto sulle funzioni del dicastero aggiungendo, al c. 2, lett. b), la "<i>promozione del merito</i>" alla preesistente "<i>valutazione dell'efficienza nella erogazione dei servizi medesimi nel territorio nazionale</i>", e inserendo la "<i>valorizzazione del merito</i>", oltre al preesistente "<i>incremento delle opportunità di lavoro e delle capacità di orientamento degli studenti</i>", tra le finalità delle esperienze formative alla cui realizzazione il Ministero deve offrire supporto. Nel sistema delle fonti, lo schema di decreto fa seguito a una serie di altri regolamenti di organizzazione sottoposti all'esame del Consiglio di Stato ai	Favorevole con osservazioni

						sensi dell'art. 13 del d.l. n. 173 del 2022 e successive modificazioni. La Sezione si è espressa in più occasioni in merito a tale genere di provvedimenti (cfr., tra gli altri, i pareri nn. 1228, 1229,1230, 1240 e 1241 del 2023), formulando considerazioni relative a profili problematici comuni ai testi sottoposti alla sua attenzione, in merito alla fuga, da tempo in atto, dal procedimento ordinario di approvazione dei regolamenti di organizzazione stabilito dall'articolo 17, commi 2 e 4-<i>bis</i> della l. n. 400 del 1988, nonché alla rilevanza degli atti di concerto che non possono ridursi a meri adempimenti formali ma devono invece far valere in modo sostanziale le istanze delle amministrazioni concertate, a garanzia della coerenza complessiva e della razionalità dei processi di riorganizzazione. Quanto ai contenuti del regolamento esaminato, l'analisi offre alla Sezione l'occasione per rilevare come la Costituzione, all'art. 34, già fornisca una precisa accezione di "merito", che costituisce una solida base legale per le politiche pubbliche. Alla luce del disposto costituzionale, rendere effettivo il diritto all'istruzione rappresenta per la Repubblica un impegno vincolante, la cui centralità risulta evidente qualora si consideri come, anche sotto il profilo terminologico, assicurare ai capaci e meritevoli la capacità di accedere all'istruzione superiore costituisca un obiettivo ineludibile al fine dell'attuazione del principio fondamentale di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Riguardo, poi, alla valenza del concetto di "merito" per il corpo insegnante, un'indicazione sembra potersi trarre dall'art. 33 Cost. che, oltre a sancire, al primo comma, la libertà di insegnamento, prescrive l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, quale strumento per assicurare la qualificazione dei docenti, preservando, al tempo stesso, il rilievo giuridico-costituzionale della stessa libertà di insegnamento. La riorganizzazione del Ministero, analogamente a quanto verificatosi per altri dicasteri che hanno provveduto a dotarsi di nuovi regolamenti di organizzazione, tiene conto dell'incremento della dotazione organica disposta, in primo luogo, dal d.l. n. 77 del 2021, "<i>Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure</i>", convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108 del 2021, che ha portato da venticinque a ventotto il numero delle posizioni di livello dirigenziale generale. la Sezione evidenzia che, nonostante la conclusione dell'attuazione del PNRR sia prevista entro il 31 dicembre 2026, il legislatore ha conferito alle predette posizioni dirigenziali un carattere di stabilità, determinando quindi un rafforzamento permanente delle strutture amministrative. L'organizzazione del Ministero è stata ulteriormente rafforzata dall'art. 21, commi 1 e 2, del d.l. n. 75 del 2023, che ha incrementato la dotazione organica di due ulteriori posizioni dirigenziali di livello generale e di otto posizioni dirigenziali amministrative di livello non generale e ha altresì autorizzato, sia pure nei limiti della vigente dotazione organica, l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di quaranta unità di personale da inquadrare nell'Area dei funzionari del CCNL. Entrambi gli interventi	
--	--	--	--	--	--	---	--

							appaiono giustificati dall'accrescimento delle funzioni del Ministero dovuto alle necessità di definizione ed esecuzione del PNRR. Tuttavia, qualora si consideri il concreto utilizzo delle nuove posizioni dirigenziali, l'Amministrazione sembra aver perseguito, da un lato, l'obiettivo di valorizzare determinati compiti del Ministero non necessariamente in diretta relazione con il PNRR, dall'altro, quello di un generale, per quanto limitato, rafforzamento delle strutture amministrative nel loro complesso. La valorizzazione di determinate attribuzioni del Ministero sembra essersi in concreto realizzata in primo luogo attraverso la creazione di nuove direzioni generali con funzioni più circoscritte rispetto a quelle preesistenti. La logica che sembra principalmente presiedere alla riorganizzazione in esame è, in definitiva, quella della valorizzazione di talune funzioni svolte dal Ministero attraverso la loro attribuzione a direzioni generali di nuova istituzione delle quali, a differenza di quanto si verificava in precedenza, risultano l'esclusivo o decisamente prevalente ambito di attività. Sul punto, la Sezione, mentre comprende le ragioni per le quali l'Amministrazione ha ritenuto di focalizzarsi su determinati obiettivi, suggerisce invece di verificare attentamente l'idoneità della soluzione organizzativa individuata a conseguirli, al netto, per esempio, di risorse dedicate, misure di semplificazione e adeguata qualificazione del personale amministrativo. Secondo la Sezione, andrà parimenti verificato l'impatto sul complessivo funzionamento del Ministero di una più accentuata frammentazione delle competenze tra le direzioni generali.	
24.10.2023	972/2023	26.10.2023	1353/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante il <i>“Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance”</i> .	Formali e sostanziali	La Sezione, anzitutto, chiarisce che risultano superati i rilievi relativi alla ritualità formale della richiesta di parere (la quale, in virtù della documentazione integrativa trasmessa, risulta ora accompagnata dal formale impulso del Ministro <i>ex art. 36 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444</i>), nonché all'attestazione dell'avvenuta approvazione con deliberazione preventiva del Consiglio dei Ministri, per la quale è stata acquisita la dichiarazione del sottosegretario verbalizzante. Relativamente agli atti di concerto, la Sezione prende atto della documentazione inoltrata, dalla quale emerge che sia il Ministero per la pubblica amministrazione che il Ministero dell'economia e delle finanze hanno espresso – e, nel secondo caso, anche confermato, a superamento del rilievo di irrivalenza della doppia delega – il concerto di propria competenza. Sul punto, la Sezione, pur senza farne oggetto di rinnovato rilievo formale, richiama e ribadisce le osservazioni del parere interlocutorio (n. 1229/2023) – reiteratamente evidenziate in plurimi casi analoghi – relative alla dubbia adeguatezza del prescritto apporto codecisionale, reso in modo non argomentato e privo, anche sotto il profilo formale, di alcuna traccia di una valutazione specifica e contestualizzata. Sempre sul piano dell'<i>iter</i> procedurale seguito ai fini della predisposizione dello schema normativo, la Sezione prende, altresì, atto del documentato recupero, a valle di una prima pretermissione, del confronto sindacale. In tema, anche in ragione del disappunto rimarcato dalle rappresentanze sindacali, è ribadito dalla Sezione che la previa informazione sindacale	Favorevole con osservazioni

							relativa all'organizzazione degli uffici (prescritta dall'art. 6, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) non rappresenta un passaggio meramente formale. Ciò detto, la Sezione prende atto delle osservazioni formulate dalle rappresentanze sindacali all'esito dell'incontro tra le parti, sollecitando il Ministero richiedente a farne oggetto di propria valutazione nella prospettiva della definitiva approvazione del regolamento. In ogni caso, sotto un profilo formale, si segnala l'opportunità di integrare, relativamente al preambolo, lo schema di regolamento, in guisa da evocare, con sufficiente precisione e puntualità, le modalità anche temporali del coinvolgimento informativo delle organizzazioni sindacali. Resta sullo sfondo la questione, sulla quale già diffusamente il parere interlocutorio n. 1229/2023, dell'approvazione del regolamento di organizzazione con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in ordine alla quale – pur prendendo ancora una volta atto che, nella specie, essa sia segnatamente avallata dalla norma primaria, non potendo quindi farne oggetto di rilievo formale – la Sezione richiama, nel loro complesso, le evidenziate ragioni di perplessità di ordine sistemico, relativamente all'incidenza, in una prospettiva generale, sull'ordinato assetto delle fonti normative.	
24.10.2023	955/2023	26.10.2023	1354/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di D.P.C.M. recante "Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2021, n. 128".	Formali e sostanziali	La Sezione rinvia anzitutto alla puntuale disamina dell'articolato contenuta nel proprio parere interlocutorio, reso sul medesimo schema di regolamento, n. 1254 del 2023. Si rappresenta poi l'opportunità che i processi di riorganizzazioni dei Ministeri, avviati in coincidenza con l'insediamento di un nuovo Governo, per quanto riguarda in particolare gli uffici di diretta collaborazione, avvengano sulla base di criteri uniformi e coerenti con la natura di supporto agli organi di direzione politica dei dicasteri che tali uffici sono deputati a svolgere. È pertanto richiesto all'Amministrazione di monitorare con attenzione la fase di prima applicazione del regolamento, per verificare l'idoneità del nuovo assetto – di notevole complessità e tale da richiedere un intenso coordinamento tra le diverse unità organizzative – a realizzare un'effettiva semplificazione procedimentale, con positive ricadute in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Sulla base di tale attività di monitoraggio, potrà essere valutata l'opportunità di apportare correzioni e integrazioni alla disciplina in esame. Si invita, infine, l'Amministrazione a indicare nel preambolo tempi e modalità dell'informativa resa alle organizzazioni sindacali in merito allo schema di regolamento.	Favorevole con osservazioni
24.10.2023	1106/2023	26.10.2023	1355/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante regolamento di organizzazione del Ministero della salute.	Sostanziali	Sullo schema normativo in questione, la Sezione richiama anzitutto il parere interlocutorio n. 1326/2023, espresso in esito all'adunanza del 10 ottobre 2023. Si rileva, in via preliminare, che nella nota del Capo dell'Ufficio legislativo	Favorevole con osservazioni

							del Ministro per la pubblica amministrazione recante il concerto, pur motivata, non si rinvenivano tuttavia quegli <i>“opportuni chiarimenti circa i criteri con i quali viene data volta per volta applicazione al più volte citato art. 5 del decreto legislativo n. 300”</i>, auspicati nel parere interlocutorio, alla luce della riscontrata disomogeneità fra le normative proposte nel medesimo lasso di tempo per l'organizzazione di Ministeri parimenti fondati sul modello dipartimentale. In risposta al parere interlocutorio, la relazione viene integrata rivendicando <i>“testuale fondamento normativo primario nelle specifiche disposizioni che il d.lgs. 300/1999 dedica giustappunto alla ‘missione’ del Ministero della Salute e all’ambito delle relative potestates e funzioni attribuite”</i> e asserendo che l'impianto organizzativo proposto risulta condiviso dagli altri Dicasteri, non sussistendo quindi rischi di sovrapposizioni. A conforto vengono altresì richiamati l'art. 32 Cost., in combinato con l'art. 2, e gli orientamenti del Giudice costituzionale. Ciò giustificerebbe, prosegue la relazione, il conferimento al Dipartimento delle funzioni e dei compiti correlati alla nozione di <i>One Health</i>, che indica un modello sanitario basato sull'integrazione di discipline diverse, sul presupposto che la salute umana, la salute animale e la salute dell'ecosistema siano legate indissolubilmente. La Sezione prende atto di quanto argomentato dal Ministero, che invero – alla luce del raffronto fra le norme primarie addotte come base sostanziale legittimante le nuove competenze e quelle secondarie – appare prospettare una dimensione significativamente evolutiva nella <i>mission</i> del Ministero, rispetto alla formulazione (pur novellata anche di recente) degli artt. 47-<i>bis</i> e 47-<i>ter</i> del d.lgs. n. 300 del 1999, che tale <i>mission</i> primariamente definiscono. La Sezione rileva poi che il nuovo testo dà seguito al rilievo contenuto nel parere interlocutorio circa la data di entrata in vigore del regolamento, sopprimendo la previsione dell'abrogazione del vigente regolamento di organizzazione al 1° gennaio 2024; consegue da ciò l'applicazione allo schema in esame dell'ordinario termine di entrata in vigore recato dalle preleggi. In conclusione, si dà atto altresì che tutte le segnalazioni relative al <i>drafting</i> del testo sono state puntualmente recepite.	
24.10.2023	1200/2023	26.10.2023	1356/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante il <i>“regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”</i> .	Formali e sostanziali	La Sezione osserva, anzitutto, che la richiesta di parere è accompagnata dalla trasmissione degli <i>“atti di concerto”</i>, resi: <i>a)</i> per il Ministro della pubblica amministrazione, d'ordine dello stesso, dal capo dell'Ufficio legislativo; <i>b)</i> per il Ministro dell'economia e delle finanze, d'ordine dello stesso, dal Capo di gabinetto. Sul punto, la Sezione, pur senza farne oggetto di rinnovato rilievo formale, richiama e ribadisce le osservazioni – già oggetto di reiterata e diffusa evidenziazione in plurimi casi analoghi (per tutti, cfr. il parere n. 1229 del 27 settembre 2023) – relative alla dubbia adeguatezza del prescritto apporto codecisionale reso in forma non argomentata e priva di traccia evidenziale di una valutazione specifica e contestualizzata.	Favorevole con osservazioni

							Ancora in via preliminare, la Sezione rileva che il preambolo dello schema di regolamento si limita a evocare, in termini generici e vaghi, l'avvenuta "informativa" delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Sul punto, la Sezione ribadisce che la "previa informazione sindacale" relativa alla "organizzazione degli uffici" (prescritta dall'art. 6, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in relazione all'art. 40, c. 1; cfr., altresì, l'art. 5, c. 2 e 9, c. 1 del medesimo decreto legislativo; nonché l'art. 19, l. 15 marzo 1997, n. 59, la cui applicazione è imposta dall'espresso richiamo operato dall'art. 4, c. 1 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300) non si atteggia a passaggio meramente formale. La Sezione osserva poi (complessivamente richiamando sul punto i rilievi oggetto, da ultimo, di diffusa argomentazione in analoghe vicende: cfr., per tutti, il parere n. 1229 del 27 settembre 2023) che l'approvazione del regolamento di organizzazione con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – pur segnatamente avallata dalla norma primaria – sollecita plurime ragioni di perplessità di ordine sistemico, relativamente all'incidenza, in una prospettiva generale, sull'ordinato assetto delle fonti normative. Infine, la Sezione osserva che l'articolato – che, in significativa misura, riproduce le previsioni del regolamento attualmente vigente, talora con qualche rettifica di ordine meramente formale – appare nel suo complesso adeguato e coerente con la normativa primaria (soprattutto con riferimento all'incremento complessivo del contingente di personale) e con l'obiettivo di una razionale ed efficiente riorganizzazione degli uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro.	
24.10.2023	1165/2023	26.10.2023	1357/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Regolamento di organizzazione del Ministero delle imprese e del <i>made in Italy</i> ".	Formali e sostanziali	Lo schema di decreto sostituisce integralmente e abroga il regolamento di organizzazione attualmente vigente, approvato con d.P.C.M. n. 149 del 2021. Il Ministero – fino a ora strutturato in nove direzioni generali coordinate da un Segretario generale – si articola adesso in quattro dipartimenti e nove direzioni generali. La Sezione prende atto che l'approvazione del regolamento di organizzazione avviene con procedura semplificata e con la forma del d.P.C.M., inscrivendosi "in una ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga del procedimento ordinario stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-bis della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti" (parere n. 1229/2023). Per quanto riguarda i prescritti concerti, si osserva che questi sono espressi con usuale formulazione, sostanzialmente di stile. Si fa rinvio alle considerazioni espresse in via generale, <i>ex multis</i>, nel citato parere n. 1229/2023, circa la rilevanza dell'espressione del concerto come reale momento codecisionale.	Favorevole con osservazioni

						Quanto all'esenzione dall'AIR, il procedimento seguito risulta corretto; anche su questo profilo, la Sezione rinvia alle considerazioni prospettate sul punto, da ultimo, nei pareri nn. 1229/2023 e 1240/2023. Si osserva poi che nel preambolo viene semplicemente affermata l'avvenuta informazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, della quale, inoltre, è assente ogni documentazione negli atti trasmessi. Al riguardo – richiamando il suddetto parere n. 1229/2023 e, da ultimo, i pareri nn. 1353 e 1356/2023 – si ravvisa, sotto il profilo formale, la necessità di integrare il preambolo con l'indicazione delle modalità, anche temporali, del coinvolgimento informativo delle organizzazioni sindacali, fermo restando che, sotto il profilo sostanziale, l'eventuale difetto della predetta “<i>previa informazione sindacale</i>” relativa alla “<i>organizzazione degli uffici</i>” integrerebbe la violazione di un'imprescindibile fase procedimentale. Nel merito, la Sezione osserva che la modifica del riparto di competenze tra le direzioni generali esistenti ha consentito di creare, per il tramite delle nuove strutture dipartimentali, aree omogenee di funzioni in linea con le sfide che l'evoluzione dei mercati e della tecnologia pongono, potenzialmente idonee a supportare l'azione ministeriale nelle politiche industriali, nel governo e nella regolazione dei settori innovativi, nella tutela dei consumatori, con particolare attenzione al territorio, alle istituzioni e ai servizi che, in sede locale, sono offerti alle imprese. Sull'articolato, la Sezione osserva che, nell'istituire la Conferenza dei Capi di dipartimento, si è rimessa la definizione delle “<i>modalità di composizione, convocazione e funzionamento</i>” a “<i>un successivo decreto del Ministro</i>”. La relazione illustrativa riconosce che la Conferenza è la sede in cui consentire un adeguato coordinamento delle attività dipartimentali, nonché la risoluzione di particolari conflitti di competenza non altrimenti risolvibili. Al riguardo, rileva la Sezione che, di norma, i regolamenti di organizzazione dei ministeri strutturati in dipartimenti contengono una specifica disposizione per disciplinare la composizione, la convocazione e il funzionamento della Conferenza. A tal fine, l'Amministrazione potrebbe disporre che la Conferenza venga convocata e presieduta dal Ministro o, su sua delega, dal Capo di gabinetto, prevedendo che la convocazione possa avvenire anche su proposta dei Capi dei dipartimenti, così da temperare il ruolo dell'autorità politica con la considerazione di tutte le esigenze di coordinamento nell'interesse del buon andamento dell'amministrazione. Mentre sarebbe opportuno non disciplinare adunanze ristrette tra i Capi di dipartimento, poiché la formalizzazione potrebbe determinare problemi di gestione organizzativa, atteso che, da un lato, il coordinamento e la consultazione orizzontali tra i dipartimenti sono intrinseci al sistema legale-organizzativo, e quindi svolgibili a livello informale, e che, dall'altro, tali momenti di raccordo e chiarimento non possono, per definizione, modificare o innovare l'indirizzo politico (cfr. parere n. 1332/2023).	
--	--	--	--	--	--	---	--

24.10.2023	1185/2023	26.10.2023	1358/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle imprese e del made in Italy e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance".	Formali e sostanziali	Lo schema di decreto sostituisce integralmente e abroga il regolamento di organizzazione attualmente vigente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2008, n. 198. L'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV), regolato recependo la disciplina sopravvenuta di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2009, ha collocazione autonoma al fine di garantirne l'autonomia e l'indipendenza e sostituisce il Secin (Servizio controllo interno), previsto dal precedente regolamento. Quanto al sistema delle fonti, la Sezione prende atto che l'approvazione del regolamento di organizzazione avviene con procedura semplificata e con la forma del d.P.C.M., inscrivendosi "in una ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga del procedimento ordinario stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-bis della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti" (parere n. 1229/2023). Sul piano procedurale, per quanto riguarda i prescritti concerti, si osserva che questi sono espressi con usuale formulazione, sostanzialmente di stile. Si fa rinvio alle considerazioni espresse in via generale, <i>ex multis</i>, nel citato parere n. 1229/2023. Quanto all'esenzione dall'AIR, il procedimento seguito risulta corretto; si rinvia alle considerazioni prospettate sul punto, da ultimo, nei pareri nn. 1229 e 1240 del 2023. Ancora, nel preambolo viene semplicemente affermata l'avvenuta informazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, della quale è assente ogni documentazione negli atti trasmessi. Al riguardo – richiamando il suddetto parere n. 1229/2023 e, da ultimo, i pareri nn. 1353 e 1356 del 2023 – la Sezione ravvisa, sotto il profilo formale, la necessità di integrare il preambolo con la indicazione delle modalità, anche temporali, del coinvolgimento informativo delle organizzazioni sindacali, fermo restando che, sotto il profilo sostanziale, l'eventuale difetto della previa informazione sindacale integrerebbe la violazione di un'imprescindibile fase procedimentale. In generale, quanto ai suoi contenuti, lo schema di decreto ha confermato in larga parte i contenuti della disciplina degli uffici di diretta collaborazione del d.P.R. del 2008, ma non mancano le innovazioni. In generale è mutata la sistematica, con la conseguenza che l'attuale schema disciplina ciascun ufficio di diretta collaborazione con un articolo autonomo, con l'eccezione del segretario particolare del Ministro, titolare di ufficio con funzioni autonome e componente dell'ufficio di segreteria del Ministro; è stata aggiunta la segreteria dei vice-ministri, ove nominati (artt. da 3 a 9); per tutti gli uffici sono stati individuati funzioni, responsabili, eventuali vice e requisiti per la nomina, spesso implementando i requisiti e individuando le funzioni in modo più dettagliato.	Favorevole con osservazioni
------------	-----------	------------	-----------	---	---	-----------------------	---	-----------------------------

24.10.2023	1149/2023	27.10.2023	1375/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di regolamento recante la disciplina delle modalità per lo svolgimento delle prove di idoneità con valore di esame di Stato abilitante, finalizzate al conseguimento della qualifica di restauratore di beni culturali, in attuazione dell'articolo 182, comma 1- <i>quinquies</i> , del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.	Formali e sostanziali	La Sezione osserva criticamente che la richiesta di parere non è accompagnata dall'atto di concerto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, così come prescritto dalla norma primaria – costituita dall'art. 182, comma 1-<i>quinquies</i>, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – e di cui pure si dà generico atto nel preambolo. Si ritiene necessario, invece, acquisire l'atto di concerto a firma del Ministro o d'ordine del Ministro. Sulla rilevanza, in termini generali, di tale significativo momento codecisionale, la Sezione rimanda, per tutti, ai pareri n. 1083/2023 e n. 1229/2023. Sempre sul piano dell'<i>iter</i> procedurale, la Sezione rileva che il preambolo richiama “<i>l'intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, resa in data 26 luglio 2023</i>” che, tuttavia, non risulta allegata al fascicolo, né citata nella lettera di trasmissione. La mancata produzione di questo documento non consente di valutarne la portata. Si chiede, pertanto, la trasmissione del testo dell'intesa. Infine, la dichiarazione di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è motivata dal ridotto impatto dell'intervento stesso; tale affermazione appare insufficiente e dovrebbe essere meglio suffragata da elementi fattuali di supporto. La Sezione, al riguardo, evidenzia che scopo dell'AIR, come è noto, è fornire al decisore “<i>un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo</i>”. Come tale, essa “<i>è riservata ad iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni</i>” (art. 2, c. 3, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169) (Sez. I, parere n. 1229/2023). Nel caso di specie, invece, non sono forniti dati e valutazioni in ordine alla consistenza numerica della categoria potenzialmente interessata a conseguire la qualifica di restauratore di beni culturali, impedendo quindi di effettuare un'analisi dell'impatto della regolamentazione basata su concreti elementi di riscontro. Pertanto, l'Amministrazione dovrebbe meglio chiarire per quali ragioni l'impatto dell'intervento è ritenuto limitato. Alla luce delle osservazioni e dei rilievi svolti, la Sezione sospende l'espressione del parere, in attesa delle sollecitate integrazioni.	Sospeso (interlocutorio)
10.10.2023	1119/2023	27.10.2023	1376/2023	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante l'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e) della legge 22 dicembre 2021, n. 227.	Formali e sostanziali	Nel sistema delle fonti, lo schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della legge di delega n. 227 del 2021, con la quale il Governo è stato autorizzato ad adottare, entro il 15 marzo 2024 (art. 1, c. 1, come modificato dall'art. 1, c. 5 della l. n. 14 del 2023) e secondo la procedura prevista (c. 2), uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità in più ambiti (c. 5), secondo principi e criteri direttivi individuati (art. 2). In particolare, l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità è prevista dall'art. 1, c. 5, lett. f) e i principi e criteri direttivi sono individuati nell'art. 2, c. 2, lett. f). La legge delega è stata emanata nel rispetto della prima <i>milestone</i> fissata al 31 dicembre 2021 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che ha previsto, tra le “azioni chiave” nell'ambito della Missione 5, Componente 2, una riforma della normativa in materia di disabilità, intitolata “Legge quadro per le disabilità” (Missione 5, Componente 2, Riforma 1.1).	Sospeso (interlocutorio)

						Secondo quanto risulta dalla relazione del Ministro, lo schema di decreto legislativo recepisce le proposte elaborate dalla Commissione di studio redigente, istituita dal Ministro per le disabilità presso l'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con decreto 9 febbraio 2022, in raccordo con le valutazioni espresse dalla Commissione istituzionale di tipo consultivo costituita con decreto dello stesso Ministro del 24 gennaio 22. Quanto al quadro normativo, la Sezione rileva anzitutto che la legge delega si inserisce dichiaratamente (cfr. art. 1, c. 1) nel contesto internazionale ed europeo, disponendo che i decreti legislativi siano emanati nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti e in attuazione, oltre che dei principi costituzionali (artt. 2, 3, 31 e 38) anche <i>“in conformità alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM(2021) 101 final, del 3 marzo 2021, e alla risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021, sulla protezione delle persone con disabilità”</i>. L'AIR, inoltre, attribuisce particolare rilievo ai cosiddetti Principi di Parigi <i>“Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993)”</i>. In estrema sintesi, dalla normativa richiamata emerge: - da un lato, la promozione in tutte le sue forme di un nuovo approccio alla disabilità, quale interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza e pari opportunità con gli altri, in violazione della dignità e del valore connaturati alla persona umana e, quindi di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali; - dall'altro, una stretta connessione tra obblighi degli Stati di protezione dalle discriminazioni e perseguimento dell'effettività della tutela. Gli Stati si impegnano infatti a garantire la piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per le persone con disabilità, adottando <i>“tutte le misure legislative, amministrative e di altra natura”</i> per attuare i diritti riconosciuti nella Convenzione (art. 4, c. 1, lett. a) della Convenzione). Nei principi di Parigi, antecedenti alla Convenzione ONU, dove già si anticipava l'esigenza di un'istituzione nazionale con mandato ampio e con competenza a promuovere e proteggere i diritti umani, tra i <i>“compiti”</i> figura la ricerca di una composizione amichevole attraverso la conciliazione o, all'interno dei limiti di legge, attraverso decisioni vincolanti” (lett. a) dei principi addizionali concernenti lo <i>status</i> di commissioni con competenza quasi- giurisdizionale). Tanto premesso, la Sezione constata che la delega legislativa, di cui all'art. 2, c. 2, lett. f), nella declinazione letterale dei principi appare meno coraggiosa delle norme internazionali. Nell'individuazione dei primi principi risalta l'attribuzione al Garante della tutela, oltre che della promozione dei diritti, e dei poteri funzionali alla stessa,	
--	--	--	--	--	--	--	--

						vigilando sul rispetto dei diritti e sulla conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti (art. 2, c. 2, lett. <i>f</i>), nn. 1, 2 e 2.2, in collegamento con l'art. 1, c. 1). Epperò, l'elencazione successiva dei principi concernenti le altre funzioni appare limitare le verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori, alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi, ai quali solo sembra che il Garante possa chiedere le informazioni e i documenti necessari (art. 2, c. 2, lett. <i>f</i>), n. 2.3). Inoltre, gli strumenti a disposizione del Garante sembrano limitarsi alle raccomandazioni e ai pareri (anche in relazione a specifiche situazioni e nei confronti di singoli enti), contenenti sollecitazioni, proposte, misure o accomodamenti ragionevoli idonei a superare le criticità riscontrate nella verifica delle segnalazioni; tutte rivolgibili solo alle amministrazioni e ai concessionari pubblici (art. 2, c. 2, lett. <i>f</i>), n. 2.4). Quanto allo schema di decreto legislativo oggetto di esame emerge che il legislatore delegato, nel declinare le funzioni del Garante, abbia focalizzato l'attenzione solo sugli strumenti limitanti individuati dal legislatore delegante (nei punti 2.3. e 2.4. cit), senza porsi l'interrogativo della percorribilità di una possibile, e probabilmente doverosa, interpretazione adeguatrice degli stessi alla luce dei principi affermati in generale nell'<i>incipit</i> dalla stessa legge delega, che evocano i principi internazionali e costituzionali, implicanti il perseguimento dell'effettività della tutela. In quest'ottica dell'interpretazione adeguatrice, potrebbe ipotizzarsi che il legislatore delegante abbia inteso adempiere ai principi internazionali solo rispetto ad alcuni destinatari, circoscrivendoli alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi, rispetto ai quali ha anche un obbligo specifico richiesto dalla Convenzione, <i>ex</i> art. 4, c. 1, lett. <i>d</i>). Al contrario, alla luce degli stessi principi generali posti dalla legge delega, non vi sono ragioni per ritenere che il legislatore delegante abbia inteso escludere strumenti idonei a rendere effettiva la tutela dei diritti anche attraverso atti finali autoritativi del Garante, che potrebbero essere preceduti e ben raccordati con i preliminari mezzi persuasivi e collaborativi. Invece, il legislatore delegato: a) ha escluso ogni potere autoritativo in capo al Garante, avendo scelto di privarlo di ogni potere vincolante e idoneo a fondare sanzioni e di una qualsiasi forma di autotutela esecutiva delle misure eventualmente prescritte; b) non si è posto l'obiettivo di come i principi internazionali e costituzionali, per loro natura ampi e generici, potessero trovare concreta applicazione inserendosi nel sistema risultante dall'ordinamento nazionale, anche restando solo sul piano – certamente meno idoneo a perseguire l'effettività della tutela – della persuasività e collaborazione; c) per alcuni profili non ha esercitato completamente la delega conferita. In definitiva, a parere della Sezione, alla parziale attuazione della delega rispetto ai soggetti destinatari, alle lacune di tipizzazione legale evidenziate, alla palese inadeguatezza della previsione di un cronoprogramma per rimuovere le barriere esistenti, si aggiungono strumenti, quali la possibilità di	
--	--	--	--	--	--	--	--

							agire davanti all'autorità giurisdizionale per l'accertamento dell'inadempimento e la eccezionale e residuale azione di nullità (art. 6), introdotti con l'intento di rafforzare l'efficacia dei pareri, ma inadeguati a garantire l'effettività della tutela affidata al Garante. Infatti, mentre sulla base della legge delega, interpretata alla luce dei principi internazionali dalla stessa richiamati, il legislatore delegato avrebbe potuto attribuire poteri autoritativi al Garante omogenei a quelli attribuiti ad altre Autorità garanti già attive nel nostro ordinamento, si è invece limitato a prevedere l'azione per l'accertamento del silenzio-inadempimento se l'Amministrazione resta inerte 90 giorni dal parere e la residuale ed eccezionale azione di nullità avverso il provvedimento adottato dall'Amministrazione dopo il parere (art. 6). In conclusione, la Sezione ritiene che l'idoneità dell'Autorità Garante a svolgere con efficacia il ruolo di tutela dei diritti dei disabili, nel rispetto dei principi internazionali, costituzionali e della legge delega, renda necessaria un'interlocuzione con l'Autorità proponente, nello spirito di reciproca collaborazione. Pertanto, la Sezione evidenzia criticamente che, sulla base degli atti allegati, non è stata posta in grado di pervenire all'espressione di un parere definitivo. Si contesta più precisamente che i concerti degli altri Ministri concertanti sono espressi con usuale, laconica formulazione, sostanzialmente di stile, e non possono ritenersi sostituiti dall'intervenuta approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. In particolare, si rileva che la nota del Vicecapo vicario dell'ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la quale si è espresso il formale concerto, manca anche dell'ordine del Ministro. La Sezione rileva, inoltre, l'assenza di ogni elemento utile nella relazione illustrativa, che si limita, in gran parte, a una mera parafrasi dell'articolo, venendo meno alla propria funzione sostanziale di illustrare la <i>ratio</i> delle scelte operate, mentre essa dovrebbe dare <i>“compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle”</i> (<i>ex multis</i> pareri nn. 1229 e 1240 del 2023). Ancora di più, rileva l'incompletezza dell'AIR. Pertanto, la Sezione invita l'Amministrazione ad acquisire i concerti motivati dei Ministri concertanti, con l'esclusione del Ministero dell'economia e delle finanze, di provvedere all'integrazione delle relazioni e di trasmettere, se ritenuti utili allo scopo, gli atti della Commissione di studio e le valutazioni della Commissione consultiva, accompagnati da una relazione di sintesi.	
07.11.2023	1090/2023	08.11.2023	1422/2023	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante il riordino e la revisione degli ammortizzatori e delle indennità e per l'introduzione di un'indennità di discontinuità in favore dei lavoratori dello spettacolo.	Sostanziali	Nel sistema delle fonti, lo schema di decreto legislativo in oggetto intende dare attuazione all'art. 2, c. 6, l. 16 luglio 2022, n. 106, che ha delegato il Governo a emanare un decreto legislativo per il riordino e la revisione degli ammortizzatori e delle indennità, nonché per l'introduzione di un'indennità di discontinuità, quale indennità strutturale e permanente, in favore dei lavoratori dello spettacolo, da individuarsi con decreto adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della cultura. Inoltre, lo schema in esame è volto ad attuare la delega di cui al comma 4 dell'art. 2, l. n. 106 del 2022, avente per oggetto “disposizioni in materia di contratti di lavoro nel settore dello spettacolo”, nella parte in cui, tra i principi e i criteri direttivi, alla lettera c), prevede l'individuazione “di	Favorevole

						<i>specifiche tutele normative ed economiche per i casi di contratto di lavoro intermittente o di prestazioni lavorative caratterizzate da discontinuità</i>". Le deleghe in questione vanno esercitate seguendo il procedimento dell'art. 17, commi 5 e 7, dell'art. 2 della l. 22 novembre 2017, n. 175, che prevede la proposta del Ministro della cultura, sentito il Consiglio superiore dello spettacolo e di concerto con i Ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato. Gli schemi di decreto devono essere successivamente trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia. A questo riguardo, la Sezione invita, per il futuro, l'Amministrazione a trasmettere tempestivamente e contestualmente la documentazione necessaria, al fine di consentire al Consiglio di Stato di effettuare le proprie valutazioni in tempi adeguati e di poter accelerare l'espressione del parere. Quanto <i>all'iter</i> dell'atto, la Sezione rileva anzitutto come la l. n. 106 del 2022, all'art. 2, c. 6, deleghi il Governo ad adottare <i>"un decreto legislativo per il riordino e la revisione degli ammortizzatori e delle indennità e per l'introduzione di un'indennità di discontinuità"</i>, facendo ritenere che la volontà del legislatore fosse quella di prevedere la predetta indennità di discontinuità nel quadro di un più ampio intervento relativo al complesso degli ammortizzatori e delle indennità, considerando evidentemente il settore meritevole di una generale riorganizzazione, nell'ambito della quale prevedere anche l'introduzione dell'indennità in questione. Dopodiché, la Sezione muove a osservare come l'esercizio della delega risulti sensibilmente condizionato dal decreto ministeriale al quale il legislatore ha demandato il compito di individuare i lavoratori discontinui nel settore dello spettacolo. Effettuata tale operazione –che sarebbe stato preferibile affidare al decreto legislativo in esame – l'Amministrazione ha valutato che non vi erano al momento le condizioni e, verosimilmente, le risorse per procedere a una più ampia revisione delle indennità e degli ammortizzatori in questione. A parere della Sezione, l'attuazione parziale di una delega legislativa, di cui sussistono numerosi precedenti, non può ritenersi motivo di illegittimità del decreto legislativo; sarebbe tuttavia possibile introdurre nel testo del decreto legislativo una disposizione volta a prevedere lo svolgimento di un'attività di monitoraggio finalizzata a una continuativa e significativa stima dell'evoluzione numerica delle categorie interessate e dell'effettiva evoluzione degli oneri finanziari recati dal provvedimento. Tale attività potrebbe utilmente coinvolgere, accanto all'indennità di discontinuità, il complesso delle indennità e degli ammortizzatori oggetto del potenziale riordino. All'esito di tale attività di monitoraggio, potrà essere adeguatamente valutato se esercitare nuovamente o meno la delega legislativa per promuovere un nuovo intervento di razionalizzazione della disciplina vigente. Resta ferma, in ogni caso, la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, al quale spetterà di valutare, anche per quanto riguarda il parziale esercizio della delega, l'operato dell'Amministrazione. Infine, sono ritenute adeguate le relazioni illustrativa e tecnico- finanziaria e le modifiche del testo del decreto legislativo vengono giudicate coerenti con	
--	--	--	--	--	--	--	--

							le indicazioni contenute nel precedente parere interlocutorio, espresso sullo schema in parola, dalla Sezione.	
24.10.2023	1145/2023	08.11.2023	1423/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli uffici di diretta collaborazione.	Formali e sostanziali	Il regolamento sottoposto a parere attua l'art. 3 del d.l. n. 75 del 2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 112 del 2023. La Sezione prende atto che l'approvazione del regolamento di organizzazione avviene con procedura semplificata e con la forma del d.P.C.M., inscrivendosi <i>"in una ormai consolidata linea di tendenza"</i>, la quale, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga dal procedimento ordinario stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-<i>bis</i> della l. n. 400/1988 e dall'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti (sul punto, la Sezione rinvia al proprio precedente parere n. 1229/2023). Con riguardo ai concerti prescritti, la Sezione rileva criticamente che questi sono espressi con formulazione sostanzialmente di stile, e fa rinvio alle considerazioni espresse in via generale, <i>ex multis</i>, nel suddetto parere n. 1229/2023 circa le criticità di questa prassi. Quanto all'entrata in vigore del regolamento in oggetto, il previsto differimento al 1° gennaio 2024 appare diretto a posticipare l'abrogazione dei vigenti Regolamenti di organizzazione del Ministero e degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, completamente sostituiti dallo schema in esame, al fine di garantire l'operatività del Ministero in fase transitoria. Al riguardo, la Sezione evidenzia però che tale <i>ratio</i> è perseguibile anche mediante un'appropriata disciplina transitoria, che non differisca né l'entrata in vigore del presente regolamento né l'abrogazione di quelli vigenti. Come puntualizzato dalla Sezione, i regolamenti di organizzazione di altri Ministeri prevedono l'abrogazione del regolamento vigente contestualmente all'entrata in vigore del nuovo regolamento, prevedendo poi, con disposizioni transitorie: che fino alla conclusione delle procedure di conferimento dei nuovi incarichi, continuino ad avere efficacia gli incarichi dirigenziali generali e non generali in corso; che fino all'adozione del decreto non regolamentare con il quale si provvede all'individuazione e alla definizione dei compiti degli uffici dirigenziali di livello non generale ciascuna direzione generale operi avvalendosi dei preesistenti uffici dirigenziali con competenze prevalenti nel rispettivo settore di attribuzione. Pertanto, si ritiene necessario che l'Amministrazione espunga la previsione dell'entrata in vigore del Regolamento alla data del 1° gennaio 2024 e valuti l'introduzione anche in questo caso di un'apposita disposizione che disciplini la fase transitoria.	Favorevole con osservazioni
07.11.2023	1289/2023	09.11.2023	1434/2023	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti recante	Formali e sostanziali	Nel sistema delle fonti, lo schema è redatto in forma di novella al vigente "Regolamento recante la disciplina dei corsi di formazione e procedure per	Favorevole con osservazioni

				modifiche al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 26 gennaio 2011, n. 17, recante “Regolamento recante la disciplina dei corsi di formazione e procedure per l’abilitazione di insegnanti e di istruttori di autoscuola”.	l’abilitazione di insegnanti ed istruttori di autoscuola”, adottato con d.m. 26 gennaio 2011, n. 17, e già modificato dal d.m. 10 gennaio 2014, n. 30. Preliminarmente, la Sezione osserva, con riferimento alla relazione di AIR, che questa appare prendere in considerazione, per quanto riguarda gli obiettivi dell’intervento e i relativi indicatori, esclusivamente i profili strettamente attinenti al numero dei corsi, degli insegnanti, degli istruttori e delle autoscuole. A parere della Sezione, nello spirito ispiratore dell’AIR, sarebbe stato auspicabile un approccio di più ampio respiro, volto a identificare e possibilmente quantificare l’impatto e gli obiettivi perseguiti dall’intervento normativo proposto anche a beneficio del sistema produttivo nazionale – in termini, per esempio, di numero di patenti rilasciate e della relativa tempistica –, nel quale notoriamente sussiste una strozzatura rappresentata dalla carenza di autisti professionali. In tale prospettiva, la Sezione auspica l’inserimento di una clausola valutativa, volta a promuovere la futura realizzazione di una valutazione di impatto della regolamentazione proposta (VIR) nei termini prospettati. Fermo restando lo spazio rimesso alle valutazioni di merito, di spettanza esclusiva dell’Amministrazione, la Sezione richiama poi, quanto ai limiti posti ai propri rilievi in sede di formulazione dei pareri, i principi generali enunciati nel parere n. 1229/2023, laddove si è osservato che <i>“il merito in senso ‘tradizionale’, a seguito della formulazione, ben nota, dell’art. 1 (attuale) della legge n. 241 del 1990 – e, in verità, sviluppando in logica coerenza le previsioni dell’art. 97 della Costituzione (.....) – è stato progressivamente, per così dire, assorbito nell’ambito del principio di legalità dell’azione amministrativa; e ciò mediante clausole, di indubbia valenza sul piano del riscontro della legittimità, quali quelle di economicità, efficacia, imparzialità e, in complemento dei ‘principi dell’ordinamento comunitario’, quella di ‘proporzionalità’, nelle sue varie declinazioni (idoneità dei mezzi rispetto allo scopo perseguito, necessità ponderata delle scelte nel senso della minor onerosità da preferire, ed, infine, adeguatezza, che ha il ruolo di guida nella comparazione tra interesse legale, legalmente tipizzato, principalmente perseguito e l’insieme delle altre posizioni giuridicamente protette modificate o, comunque, coinvolte in questo perseguimento)”</i>. Alla stregua dei predetti criteri, la Sezione ritiene che la <i>“spendibilità dell’attestato”</i> attenga alla validità sull’intero territorio nazionale dell’attestazione conseguita, e sia nozione diversa rispetto alla <i>“spendibilità”</i> delle singole prove sostenute. La formulazione proposta, che attiene alla <i>“spendibilità”</i> delle prove, appare invece suscettibile di dar luogo a un fenomeno (non ignoto purtroppo nell’esperienza dell’ordinamento nazionale) di “turismo degli esami”, giacché sembra poter consentire ai candidati alla ricerca di agevole promozione, di sostenere una o più delle prove prescritte (che il testo definisce, non univocamente, ora <i>“fasi”</i> ora <i>“prove d’esame”</i>; sul punto la Sezione richiede di addivenire a una definizione omogenea) in una sede di loro scelta fra tutte quelle operanti sul territorio nazionale, salvo poi tornare presso il soggetto erogatore iniziale ove vedersi riconosciuto il superamento della prova, al fine di conseguire l’abilitazione.	
--	--	--	--	---	--	--

							Semmai, le condivisibili esigenze di mobilità dei candidati potranno essere tutelate mediante una diversa disposizione, che la Sezione suggerisce all'Amministrazione di redigere, che consenta ai candidati, laddove ne sussistano le ragioni (quali un mutamento di domicilio o residenza), di trasferirsi presso un soggetto erogatore diverso da quello di iniziale iscrizione, vedendosi riconosciuto da quest'ultimo il superamento delle prove (o fasi) già sostenute presso il primo.	
10.10.2023	1116/2023	10.11.2023	1435/2023	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'interno concernente: "Regolamento recante modalità di svolgimento delle selezioni interne per l'accesso ai ruoli dei piloti di aeromobile, degli specialisti di aeromobile e degli elisoccorritori del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi degli articoli 32 e 35 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217".	Formali e sostanziali	La Sezione evidenzia preliminarmente che lo schema di regolamento si pone nei limiti stabiliti dalla norma primaria, costituita dal d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, " <i>Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2, della legge 30 settembre 2004, n. 252</i>". Si dà anche atto di come l'Amministrazione abbia recepito (all'art. 2, c. 2 e all'art. 11, c. 2, dello schema) la richiesta in precedenza espressa dalla Sezione, circa la composizione delle commissioni esaminatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di stabilire per i membri supplenti il possesso dei medesimi requisiti dei componenti effettivi (Sez. cons. atti normativi, pareri n. 6/2022 e n. 441/2023). Nondimeno, la Sezione esprime alcune osservazioni critiche. In primo luogo, evidenzia che lo schema è pervenuto a molti anni dall'emanazione della norma primaria, ossia il d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217; al riguardo, la relazione non fornisce elementi in ordine a tali tempi e alle procedure adottate nelle more. Secondariamente, l'esenzione dall'AIR merita una dichiarazione maggiormente motivata, soprattutto in relazione al conseguente impatto dell'intervento normativo, atteso che il bacino di destinatari, stimato dall'Amministrazione "in poche migliaia di unità", appare invece, ad avviso della Sezione, piuttosto rilevante, sia quantitativamente (trattandosi di un contingente numeroso) che qualitativamente (avuto riguardo alle spiccate competenze specialistiche del settore).	Favorevole con osservazioni
07.11.2023	1281/2023	14.11.2023	1436/2023	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Norme per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici dell'Avvocatura dello Stato".	Formali e sostanziali	Lo schema di decreto in oggetto reca la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici dell'Avvocatura dello Stato, per dare attuazione al d.l. 22 aprile 2023, n. 44, recante " <i>Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche</i>", convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, che ha previsto l'incremento della dotazione organica del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato di due dirigenti di livello generale e di cento funzionari di Area II – F2, come da Tabella A allegata al d.l. in questione. L'art. 1, c. 2, del citato d.l. ha, inoltre, previsto che le amministrazioni interessate provvedano, entro il 30 ottobre 2023 (termine prorogato al 30 novembre 2023 dall'art. 14, c. 2, del d.l. 29 settembre 2023, n. 132), alla conseguente riorganizzazione mediante le procedure di cui all'art. 13 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204. Come evidenziato nella relazione illustrativa, lo schema in esame disciplina l'organizzazione e il funzionamento degli uffici amministrativi deputati allo svolgimento dell'attività di carattere strumentale a quella legale. Gli interventi legislativi, succedutisi dal 2018, hanno, infatti, determinato sia un incremento	Favorevole con osservazioni

						della pianta organica del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, che l'introduzione di figure dirigenziali inizialmente di livello non generale e, a seguito dell'intervento del 2023 cui viene data attuazione attraverso il regolamento all'esame, di livello generale. Sul piano del sistema delle fonti, la Sezione prende atto che l'approvazione del regolamento di organizzazione avviene con procedura semplificata e con la forma del d.P.C.M., inscrivendosi <i>“in una ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga dal procedimento ordinario stabilito dall'art. 17, commi 2 e 4-bis della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”</i> (è richiamato il parere n. 1229/2023 della Sezione). Quanto ai prescritti concerti, si osserva criticamente che questi sono espressi con usuale formulazione, sostanzialmente di stile, rinviando alle censure espresse in via generale, <i>ex multis</i>, nel citato parere n. 1229/2023. Con riguardo alla tecnica legislativa, la Sezione rileva che è stata scelta la redazione di un nuovo testo (e non la novella del vigente d.P.R. n. 214 del 2021), al fine di rendere più chiaramente intelligibile la nuova architettura amministrativa che discende dall'innovazione normativa cui viene data attuazione. Al contempo, si persegue l'obiettivo di evidenziare alcuni profili peculiari dell'attività dell'Avvocatura nel cui ambito convivono attività esclusivamente amministrative con attività amministrative direttamente e strumentalmente correlate all'attività legale del personale togato. Nondimeno, si è tenuto conto del fatto che il precedente regolamento di organizzazione fosse stato approvato da soli due anni; ciò è dimostrato dalla circostanza che lo schema di regolamento sottoposto a parere ne ha tendenzialmente mantenuto l'impostazione, apportando le modifiche e gli adattamenti indispensabili in considerazione dell'introduzione delle due direzioni generali. Sia nella relazione illustrativa che nella relazione tecnica viene, infatti, richiamato più volte il testo del d.P.R. 214 del 2021, al fine di evidenziare le parti dello stesso che non hanno subito modifiche sostanziali e che risultano recepite dallo schema sottoposto a parere. Al riguardo, la Sezione rileva che sul detto d.P.R. era stato reso il parere n. 1448 del 9 settembre 2021, le cui osservazioni non possono che richiamarsi, per la parte in cui esse risultano non essere state recepite neanche in occasione della redazione del nuovo testo. La Sezione, inoltre, precisa che esula dal presente schema la disciplina delle procedure di nomina dei componenti togati degli uffici di supporto all'Avvocato generale dello Stato e delle competenze del Consiglio degli avvocati e dei procuratori dello Stato, le quali ultime si evincono peraltro da norme di rango primario, contenute nella l. 3 aprile 1979, n. 103,	
--	--	--	--	--	--	--	--

							espressamente richiamata nelle premesse dello schema di regolamento e all'art. 1. Nella relazione illustrativa si dà atto che il testo del regolamento è stato condiviso con le Organizzazioni sindacali sia del personale togato sia di quello amministrativo, secondo quanto previsto dell'art. 4, c. 5, del vigente "Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni Centrali per il periodo 2019-2021". Viene, inoltre, rilevato che sono pervenute: - le osservazioni del sindacato CGIL per il personale amministrativo, che non state accolte in quanto riconducibili a tematiche che esulano dalla competenza del regolamento (la fascia economica da corrispondere al personale dirigenziale) o in quanto implicanti scelte organizzative ritenute non attuabili, come la realizzazione di una direzione per le Avvocature distrettuali, con duplicazione delle attività di competenza delle nuove direzioni; - le osservazioni del sindacato del personale togato che sono state quasi integralmente recepite; - le osservazioni proposte dall'Organismo Paritetico per l'Innovazione (OPI) e dal Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità e il benessere di chi lavora contro le discriminazioni (CUG), che sono state recepite.	
21.11.2023	1149/2023	22.11.2023	1471/2023	Regolamento ministeriale concertato	Schema di regolamento del Ministero della cultura recante la disciplina delle modalità per lo svolgimento delle prove di idoneità con valore di esame di Stato abilitante, finalizzate al conseguimento della qualifica di restauratore di beni culturali, in attuazione dell'articolo 182, comma 1-quinquies, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.	Nessun rilievo	Sullo schema oggetto di parere la Sezione si era già espressa con il parere interlocutorio n. 1375/2023, adottato nell'adunanza del 24 ottobre 2023 (v. <i>infra</i>). Il Ministero della cultura ha dunque fatto pervenire alla Sezione riscontro alle osservazioni contenute nel suddetto parere interlocutorio. La nota trasmette l'atto di concerto del Ministero dell'università e della ricerca reso a firma del Capo dell'Ufficio legislativo d'ordine del Ministro, nonché l'atto formale d'intesa espresso dalla Conferenza unificata nella seduta del 26 luglio 2023. Inoltre, la stessa nota ministeriale espone le argomentazioni a sostegno della dichiarazione di esenzione dall'AIR. La Sezione evidenzia che l'atto di concerto è reso questa volta d'ordine della competente Autorità politica; l'intesa espressa dalla Conferenza unificata – alla luce anche dell'avviso favorevole della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – non contiene osservazioni sullo schema di decreto; infine, le motivazioni a sostegno della dichiarazione di esenzione dall'AIR meglio descrivono il ridotto impatto dell'intervento normativo. Conseguentemente, ritenuto soddisfacente l'adempimento del Ministero, la Sezione esprime parere favorevole all'ulteriore corso dello schema di regolamento.	Favorevole
21.11.2023	1370/2023	22.11.2023	1472/2023	Regolamento ministeriale concertato	Regolamento del Ministero della salute recante norme sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA),	Formali e sostanziali	Nel sistema delle fonti, lo schema di decreto interviene sull'assetto organizzativo dell'Agenzia italiana del farmaco, per adeguare la disciplina contenuta nel decreto del Ministro della salute 20 settembre 2004, n. 245 alle previsioni di cui all'art. 3 del d.l. 8 novembre 2022, n. 169, convertito, con	Sospeso (interlocutorio)

					a norma dell'art. 48, comma 13, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326.	modificazioni, dalla l. 16 dicembre 2022, n. 196, con la quale sono state segnatamente previste: <i>a)</i> la soppressione della Commissione consultiva tecnico-scientifica (CTS) e del Comitato prezzi e rimborso (CPR), con attribuzione delle relative funzioni a una commissione unica, denominata Commissione scientifica ed economica del farmaco (CSE); <i>b)</i> la soppressione della figura del direttore generale, cui subentra il presidente; <i>c)</i> l'inserimento nell'organizzazione dell'Agenzia delle figure del direttore amministrativo e del direttore tecnico-scientifico; <i>d)</i> la variazione della disciplina relativa alla composizione del consiglio di amministrazione. La Sezione osserva che la (puntuale) base positiva del decreto è rappresentata dall'art. 3, c. 1-<i>bis</i> del d.l. n. 169 suddetto, il quale affida a un <i>“decreto da adottare ai sensi dell'articolo 48, comma 13, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269”</i> (nel termine, incongruamente rimasto fermo, a dispetto delle successive proroghe della durata in carica degli organi, di sessanta giorni decorrenti dall'entrata in vigore della legge di conversione) il compito di rimodulare, in conformità alle modifiche introdotte, <i>“le necessarie norme regolamentari per l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia”</i>. Il procedimento normativo è, con ciò, strutturato in forma semplificata, in deroga al regime 'ordinario' di cui all'art. 8, c. 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che rimette la disciplina dell'ordinamento (e dello <i>“statuto”</i>) delle agenzie statali a un regolamento di organizzazione, da approvare con decreto del Presidente della Repubblica, con le forme di cui all'art. 17, c. 2 della l. n. 400/1988. Importa, nondimeno, rammentare che – in forza dell'espressa previsione dell'art. 48, c. 15 del d.l. n. 269/2003 – le disposizioni di cui all'art. 8 (e 9) del d.lgs. n. 300/1999 restano applicabili per quanto non sia <i>“diversamente disposto”</i>. Se ne desume che l'elaborazione dello schema di decreto, in quanto attinente alla <i>“organizzazione degli uffici”</i>, avrebbe dovuto essere preceduta dalla <i>“previa informazione sindacale”</i>, prescritta dagli artt. 5, c. 2, e 6, c. 1 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in relazione all'art. 40, c. 1; cfr., altresì, art. 9, c. 1 del medesimo decreto legislativo. Invero, come la Sezione ha reiteratamente segnalato (cfr. il parere n. 1353 del 26 ottobre 2023), nel <i>“sistema delle relazioni sindacali”</i> – con riguardo alle <i>“decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione – la “partecipazione”</i> si articola in adeguate forme di <i>“informazione”</i> e di <i>“confronto”</i> (art. 3, c. 4 del vigente CCNL). Peraltro, gli <i>“atti di organizzazione degli uffici di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001”</i> sono <i>“oggetto di sola informazione”</i> (art. 4, c. 5), la quale però – proprio perché costituisce <i>“il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti”</i> (art. 4, c. 1) – deve essere seria, effettiva e adeguata. Sul punto, la Sezione rammenta che le <i>“Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”</i> rientrano nel novero delle <i>“amministrazioni pubbliche”</i> assoggettate alla disciplina del d.lgs. 30 maggio 2001, n. 165 (cfr. art. 1, c. 2). La Sezione prende criticamente atto che l'omissione rimonta, in realtà, già all'originaria approvazione del d.m. 20 settembre 2004, n. 245, che lo schema	
--	--	--	--	--	--	---	--

						di regolamento in esame è destinato ad adeguare e modificare: nondimeno, ciò non vale a esimere dalla sollecitazione ad attivare, nelle more della definitiva approvazione del decreto, la prescritta informativa, dandone riscontro in sede di preambolo. Ciò premesso, la Sezione ritiene ostativa all'espressione del proprio parere la mancanza della verifica e della c.d. bollinatura della relazione tecnica allegata. Come noto, la “<i>relazione tecnica</i>” (più specificamente, tecnico- finanziaria), che accompagna gli schemi di atti normativi per i quali è richiesto il parere del Consiglio di Stato, è preordinata a evidenziare e a dare adeguato conto degli oneri finanziari coinvolti dall'iniziativa e delle relative modalità di copertura. Prevista (originariamente dall'art. 11-ter della l. 5 agosto 1978, n. 468 e, all'esito dell'abrogazione di tale legge, dall'art. 17 della l. 31 dicembre 2009, n. 196) per la normativa di rango primario, l'estensione di tale relazione tecnica a tutti i provvedimenti di rango normativo, ancorché secondario, trae alimento dalla necessità di verificare il rispetto del generale divieto di surrettizia introduzione di oneri finanziari a carico della finanza pubblica, privi di copertura. Si tratta, in altri termini, della verifica della necessaria “<i>neutralità finanziaria</i>”. Sulla relazione tecnica deve essere, per tale via, operata (alla stregua del paradigma di cui all'art. 17, c. 3 della l. n. 196/2009) una “<i>verifica di compatibilità</i>” da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, tradizionalmente affidata, secondo la risalente pratica della c.d. bollinatura, alla Ragioneria generale dello Stato, per validare la parte esplicativa della relazione e certificare la coerenza finanziaria. Ancorché la predetta bollinatura non integri, di per sé, una condizione di efficacia giuridica dell'atto, va specificato che la strumentale (e, come tale, autonoma e preliminare) “<i>verifica</i>” di neutralità, affidata alla formale validazione dei contenuti della relazione tecnica di accompagnamento, costituisce un passaggio procedimentale imprescindibile affinché il Consiglio di Stato possa rendere, con compiuta acquisizione istruttoria, il parere sullo schema normativo. Allo stato degli atti, per contro, la Sezione rileva criticamente come la relazione sia stata, per un verso, allegata senza sottoscrizione, che ne consenta una formale imputazione agli uffici competenti, e, per altro verso, senza riscontro della Ragioneria dello Stato o, comunque, del Ministero dell'economia e delle finanze. Pertanto, è sollecitata la relativa integrazione documentale. Osta poi all'espressione del parere la mancanza, nel corpo degli atti acquisiti, della relazione tecnico-normativa, in ordine alla quale il Ministero richiedente ha formulato riserva di provvedere alla trasmissione, senza darvi seguito. Sul punto, la Sezione rammenta che – così come, tra l'altro, previsto dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1/1.1.26/10888/9.92 del 2 maggio 2001, recante “<i>guida alla redazione degli atti normativi</i>” – gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e i regolamenti, ministeriali o interministeriali, devono essere accompagnati da apposita relazione, con la quale, nella prospettiva della c.d. <i>analisi tecnico- normativa</i> (ATN):	
--	--	--	--	--	--	---	--

						a) sia verificata, a cura degli uffici dell'Amministrazione richiedente, l'“<i>incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente</i>”; b) sia “<i>dato conto</i>” della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione; c) sia riscontrata la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse. La relazione in questione deve essere preventivamente trasmessa, unitamente allo schema di atto normativo e alle relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria, al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), abilitato a formulare osservazioni e rilievi. Anche tale omissione impone, ai fini delle valutazioni rimesse alla Sezione, la relativa acquisizione in via istruttoria. Infine, la Sezione segnala la mancanza della relazione sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). In proposito, è ribadito che, ai sensi dell'art. 5 del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169 (“Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”), la disciplina dell'AIR si applica, in via di principio, a tutti gli atti normativi del Governo, ivi compresi gli atti normativi adottati, come nella specie, da un singolo Ministro. Nondimeno, i regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, c. 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400 possono essere esentati dall'AIR (solo ed esclusivamente) in ragione del “<i>ridotto impatto dell'intervento</i>” (cfr. art. 7, c. 2 d.P.C.M. cit.): a tal fine, è necessaria una “<i>dichiarazione a firma del Ministro</i>”, da allegare “<i>alla richiesta di parere al Consiglio di Stato</i>”, nonché alla comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 17, c. 3, della l. n. 400/1988 (art. 7, c. 2 d.P.C.M. cit.). In tal caso, è lo stesso Ministro richiedente ad attestare, sotto la propria responsabilità, la sussistenza delle condizioni che giustificano, in concreto, l'esenzione, non essendo necessario che la stessa sia preventivamente vagliata o espressamente autorizzata dal DAGL. Nel caso di specie, pur trattandosi, sotto il profilo formale, di regolamento ministeriale e non governativo, la materia regolata attiene alla “<i>organizzazione</i>” e allo “<i>statuto</i>” dell'ente (cfr. art. 8, c. 4, d.lgs. n. 300/1999 e art. 17, commi 2 e 4-<i>bis</i> l. n. 400/1988). Ciò vale a giustificare l'opzione, apparentemente valorizzata dal Ministero richiedente, per il più gravoso subprocedimento teso al coinvolgimento del DAGL (cfr. art. 6, c. 1, lett. <i>b</i>) del d.P.C.M. n. 169/2017 citato), ma impone, tuttavia, per coerenza, l'acquisizione della “<i>verifica</i>” rimessa a quest'ultimo (art. 6, c. 3), di cui occorre un'evidenza formale. In alternativa, l'esenzione può essere “<i>richiesta</i>” al DAGL (che, in questo caso, non si limita peraltro a riscontrarne i presupposti formali, ma ne apprezza, in positivo e in concreto, le ragioni sostanziali), nelle ipotesi di cui all'art. 7, c. 1 del d.P.C.M. cit. In questo caso, peraltro, l'esenzione deve essere espressamente “<i>disposta</i>” (cfr. art. 7, c. 6), con misura della quale occorre “<i>in ogni caso</i>” dare conto nella “<i>relazione illustrativa che accompagna il provvedimento</i>”, unitamente alle relative “<i>ragioni giustificative</i>”.	
--	--	--	--	--	--	--	--

							In definitiva, l'esonero dall'AIR, di cui il Ministero richiedente ha inteso avvalersi, potrebbe, nel caso di specie, derivare alternativamente: <i>a)</i> dall'autonoma e motivata “<i>attestazione</i>” del Ministro; <i>b)</i> dalla “<i>verifica</i>” (con valore dichiarativo) del DAGL; <i>c)</i> dalla “<i>autorizzazione</i>” (con valore costitutivo) di quest'ultimo. Resta fermo, tuttavia, che delle relative misure occorre dare adeguato e coerente riscontro documentale, ai fini delle valutazioni rimesse al Consiglio di Stato, per l'espressione del prescritto parere. Nel caso di specie, gli atti trasmessi non danno conto di alcuna esenzione, né è stato dato seguito, allo stato, alla riserva di trasmettere la relativa autorizzazione. La circostanza impone, anche sotto il profilo in questione, un'interlocuzione istruttoria, precludendo, allo stato, l'erogazione del parere. Pertanto, alla luce delle osservazioni e dei rilievi che precedono, l'espressione del parere è, in via interlocutoria, sospesa, in attesa delle sollecitate integrazioni.	
--	--	--	--	--	--	--	--	--