

PARERI DELLA SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO – dal 15 luglio 2025 al 13 novembre 2025 (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
08.07.2025	634/2025	22.07.2025	750/2025	Regolamento ministeriale concertato (regolamento a firma del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze)	Schema di decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti recante <i>“individuazione dei criteri per calcolare l'indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente a seguito della procedura di affidamento delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive nonché per la rideterminazione degli importi unitari dei canoni”</i> .	Formali e sostanziali	<p>Quanto alla base normativa, la Sezione osserva che – nel quadro della disciplina concernente l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive – l'art. 4, c. 9, l. 5 agosto 2022, n. 118, quale risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, c. 1, lett. b), d.l. 16 settembre 2024, n. 131, conv. ex l. 14 novembre 2024, n. 166 sancisce che – in caso di rilascio della concessione, all'esito delle prescritte procedure evidenziali, a favore di un nuovo concessionario – il “concessionario uscente” abbia diritto al riconoscimento, a carico del “concessionario subentrante” di un “indennizzo” (pari al “valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati”) e di una “equa remunerazione” degli investimenti “effettuati negli ultimi cinque anni”. La definizione dei “criteri” per la relativa determinazione e quantificazione è rimessa a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, elaborato “di concerto” con il Ministro dell'economia e delle finanze, “da adottare entro il 31 marzo 2025”, competente anche per l'“aggiornamento dell'entità degli importi unitari”, nonché dei canoni per le concessioni lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive.</p> <p>La Sezione rimarca anzitutto la natura regolamentare dello schema, adottato in conformità all'art. 17, commi 3 e 4 della l. n. 400/1988, ancorché l'art. 4, c. 9 della l. n. 118/2022 (base legale del regolamento in oggetto) faccia generico riferimento alla forma del “decreto”. La natura regolamentare discende dal carattere generale, innovativo e astratto delle prescrizioni introdotte, in quanto destinate a operare non in casi singoli e individuati, ma per classi tipiche di situazioni. La Sezione richiama al riguardo, tra i molti, i propri pareri n. 1349 del 2 maggio 2019 e n. 429 del 13 febbraio 2019 e, più in generale, C. cost. 22 luglio 2010, n. 278 e 21 ottobre 2011, n. 275, nonché Cons. St., ad. plen., 4 maggio 2012, n. 9, per ribadire che la mancata qualificazione dell'atto come regolamento da parte della fonte normativa che lo prevede non vale a evitare che per la relativa adozione debbano, comunque, essere osservate forma e procedura prescritte dall'art. 17, l. n. 400/1988, nell'ipotesi in cui l'atto abbia effettivamente le caratteristiche del regolamento.</p> <p>La Sezione osserva poi criticamente che il termine per l'adozione del decreto – fissato al 31 marzo 2025 – è elasso, rilevando che, comunque, tale termine non era perentorio. Sul punto – ancorché la Sezione non condivida l'argomento, talora valorizzato in giurisprudenza, che fa leva sul carattere “generale” della potestà regolamentare del Governo (così Cons. St., sez. IV, 10 luglio 2013, n. 3687) – si</p>	<p>Negativo.</p> <p>In particolare, la Sezione rimarca la necessità di acquisire, prima del definitivo varo del regolamento, un nuovo e motivato concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, dal momento che la normativa introdotta dallo schema risulta di sicura e significativa incidenza sugli interessi erariali, in ordine ai quali anche l'AIR elaborata e sottoposta alla Sezione risulta largamente inadeguata. Oltretutto, la Sezione lamenta di non essere stata posta, di fatto, in condizioni di formulare – con la necessaria cognizione – osservazioni e rilievi su taluni profili critici e rilevanti, a causa della grave inadeguatezza della</p>

						<p>evidenzia che un termine cogente per l'esercizio della potestà normativa nel nostro ordinamento è espressamente previsto (<i>ex art. 76 Cost. e, in attuazione, ex art. 14, l. n. 400/1988</i>) esclusivamente per l'emanazione dei decreti legislativi delegati (è richiamato il parere della Sezione del 20 febbraio 2024, n. 164). D'altra parte, il tratto perentorio del termine si porrebbe in sostanziale contraddizione con la <i>ratio legis</i>, avendo il legislatore ritenuto necessaria l'adozione di una normativa secondaria per il completamento della disciplina della materia (la Sezione richiama al riguardo il proprio parere 18 ottobre 2024, n. 128).</p> <p>Quanto agli adempimenti procedurali, la Sezione si sofferma anzitutto criticamente sulle inidonee modalità di acquisizione del concerto. Il concerto acquisito (con nota prot. n. 26061 del 12 giugno 2025), infatti, risulta: <i>a) formalmente</i> reso dal capo di Gabinetto, “<i>d'ordine</i>” del Ministro; <i>b) sostanzialmente</i> secco e inarticolato, in quanto manifestato in termini di assenso puramente “<i>formale</i>” alla prosecuzione dell'<i>iter</i> normativo, e sulla scorta del mero riscontro, validato dal richiamo al parere della Ragioneria generale dello Stato, della “<i>assenza, allo stato, di effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica</i>”.</p> <p>Sotto il primo profilo, la Sezione non può che ribadire – ancora una volta (come reiteratamente chiarito: cfr., da ultimo e tra i molti conformi, il parere n. 518 del 26 maggio 2025) – la giuridica inadeguatezza del ricorso alla formula organizzatoria dell'ordine, che “<i>costituisce l'esercizio di un potere proprio della sfera di attribuzioni legali dell'autorità che lo impartisce in posizione (legale) di c.d. supremazia e, simultaneamente, attualizza la doverosità di una attività giuridica (e talora materiale) rientrante nella sfera legale di attribuzioni/competenze del soggetto (in posizione di c.d. subordinazione) che lo riceve</i>”, sicché “<i>non è idoneo ad attivare un trasferimento di poteri/compiti dall'autorità che lo impartisce al soggetto ricevente, laddove essi, come nel caso in rilievo, siano qualificabili come giuridicamente personali</i>”. Per converso, laddove il Ministro concertante intenda conferire a un organo di <i>staff</i>, dotato di adeguate competenze, il relativo adempimento formale –in ragione della connotazione tecnica, <i>ratione materiae</i>, della interlocuzione con l'autorità concertata, tale da attenuare il tratto di politicità della determinazione co-decisionale – è abilitato a far ricorso al diverso strumento della delega c.d. di firma.</p> <p>Sotto il secondo profilo, la Sezione evidenzia, sempre in chiave critica, che la funzione del concerto del Ministro dell'economia e delle finanze non è correlata alla (pur necessaria) verifica di neutralità finanziaria (affidata all'apposita relazione tecnica resa dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e non dal Ministro), ma si incentra sulla valutazione e sull'apprezzamento degli interessi e delle complessive e prospettiche ricadute di ordine economico e finanziario dell'intervento normativo, che giustificano l'elaborazione partecipata e condivisa del relativo schema di testo.</p> <p>Nel caso in esame, l'assenso del Ministro concertante, formulato in termini meramente formali, fa per contro esclusivamente leva sulla ribadita assenza – “allo stato” e sulla base della valutazione operata dalla Ragioneria generale – di “effetti [...] negativi a carico della finanza pubblica”. Di fatto, si tratta dunque del mero recepimento dell'esito positivo già – ma ad altri fini – risultante dalla verifica tecnica di neutralità rimessa agli organi dell'Amministrazione. Con il che, il concerto assume il tratto abdicativo di una competenza sostanzialmente non esercitata. Tale rilievo è aggravato dal fatto che la disciplina normativa è, tra l'altro, destinata a incidere anche sull'aggiornamento dei criteri di quantificazione dell'importo dei canoni</p>	<p>documentazione trasmessa dall'Amministrazione procedente. Pertanto, la Sezione segnala al Ministero richiedente i rischi, allo stato non puntualmente valutabili, di una non perfetta o non piena compatibilità con gli assetti normativi e con le indicazioni giurisprudenziali di matrice eurounitaria, in riferimento alla potenziale o surrettizia incidenza restrittiva sulle garanzie che presidiano il diritto di stabilimento (art. 49 TFUE) e la libera prestazione di servizi (art. 57 TFUE). Al riguardo, la Sezione rimarca peraltro che l'eventuale incompatibilità sotto tali profili non potrebbe che determinare, in tutto o in parte, la disapplicazione – in via amministrativa e anche giurisdizionale – non solo delle disposizioni regolamentari dello schema sottoposto a parere, ma, prima ancora, della normativa di rango primario non conforme.</p>
--	--	--	--	--	--	---	--

						<p>dovuti per gli affidamenti in concessione dei beni demaniali, in ordine ai quali la Corte dei conti ha inteso, in plurime occasioni, rimarcare la scarsa valorizzazione del principio della remuneratività per l'ente concedente, a dispetto della legislazione di contabilità pubblica la quale, per i contratti attivi, postula il ricorso a procedure di affidamento evidenziale anche allo scopo di massimizzare l'introito erariale. È, per tal via, avviso della Sezione che – su un profilo di sicura incidenza sugli interessi erariali, in ordine al quale anche l'elaborazione dell'analisi di impatto della regolamentazione si appalesa largamente inadeguata – sia in ogni caso necessario acquisire, prima del definitivo varo del regolamento, un nuovo e motivato atto di concerto del Ministro dell'economia e delle finanze.</p> <p>Sotto il profilo formale, lo schema di regolamento reca, oltre alla firma del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, anche quella del Ministro dell'economia e delle finanze che, nel paradigma normativo, riveste solo il ruolo di autorità concertata. Come reiteratamente osservato dalla Sezione (sono richiamati i pareri n. 155 del 3 marzo 2025, n. 117 del 14 febbraio 2025 e n. 62 del 20 gennaio 2025), ancorché la plurima sottoscrizione, in forza del principio conservativo per cui <i>quod abundat non vitiat</i>, non integri, di per sé, ragione di illegittimità – occorre nondimeno evitare, anche a mezzo di opportuni accorgimenti di ordine tipografico, che il regolamento, destinato ad assumere la veste formale di <i>decreto ministeriale</i> “di concerto”, assuma, anche solo equivocamente, i tratti alternativi del decreto <i>interministeriale</i>. La Sezione ribadisce la rilevanza della distinzione, non solo sotto il profilo dell'imputazione degli effetti e dei correlati meccanismi di attivazione dei rimedi amministrativi e giurisdizionali, relativamente al contraddittorio con le autorità formalmente emananti, ma anche sotto il profilo delle cadenze e delle acquisizioni istruttorie e procedurali (per esempio a proposito delle alternative modalità di elaborazione dell'AIR, ex artt. 5 e 7 del d.P.C.M. n. 169/2017). Tale distinzione deve essere tenuta per ferma anche alla luce della disciplina generale di cui all'art. 17, c. 3, l. n. 400/1988 che non si accontenta – ai fini dell'adozione di regolamenti “con decreti interministeriali” – della sussistenza, <i>ratione materiae</i>, della “competenza di più ministri” (che ricorre, con ogni evidenza, anche nella modalità di adozione concertata), ma postula una “apposita” (puntuale e specifica) “autorizzazione da parte della legge” (concretamente correlata alle prefigurate modalità di <i>elaborazione congiunta della proposta</i>).</p> <p>Per tal via, ove sussista interesse, la firma del Ministro dell'economia e delle finanze potrà essere apposta in guisa emarginata, preferibilmente preceduta da un “Visto” o da formule equivalenti. L'intestazione del decreto potrà essere conseguentemente semplificata, dando atto dell'intervenuto concerto solamente all'interno del Preambolo.</p> <p>Relativamente all'adeguatezza dell'istruttoria procedimentale, la Sezione osserva anzitutto che lo schema di decreto all'esame obbedisce alla dichiarata necessità di “adottare misure urgenti” per “prevenire l'apertura di nuove procedure di infrazione o l'aggravamento di quelle esistenti, ai sensi degli articoli 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)”, attraverso “l'immediato adeguamento dell'ordinamento nazionale agli atti normativi dell'Unione europea e alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea”. Ciononostante, la richiesta di parere non è accompagnata dalla documentazione, né integrata da idonei elementi informativi, in ordine all'interlocuzione con le autorità europee.</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>A fronte di ciò, la Sezione contesta di non essere stata messa, di fatto, in condizione di formulare con cognizione di causa osservazioni e rilievi. Di conseguenza, essa si limita a segnalare criticamente al Ministero richiedente i rischi, allo stato non puntualmente valutabili né analiticamente apprezzabili, di una non perfetta o non integrale compatibilità con gli assetti normativi e le indicazioni giurisprudenziali di matrice euorounitaria. È in particolare segnalata la potenziale o surrettizia incidenza restrittiva sulle garanzie che presidiano il diritto di stabilimento (art. 49 TFUE) e la libera prestazione di servizi (art. 57 TFUE), stante il divieto – sancito dall’art. 12, § 1 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno – di accordare indebiti “vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami”. Va da sé che un’incompatibilità sotto i profili in questione non potrebbe che determinare, in tutto o in parte, un esito disapplicativo – già in via amministrativa, oltretché in sede giurisdizionale – non solo delle disposizioni regolamentari che si intende introdurre con lo schema di decreto all’esame, ma, prima ancora, della stessa normativa di rango primario non conforme.</p> <p>Sempre sul piano degli adempimenti procedurali, lo schema di regolamento tiene conto degli esiti delle consultazioni svolte, oltre che con i soggetti pubblici istituzionali interessati – quali i Ministeri competenti per materia – anche con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l’A.N.C.I., le associazioni di categoria rappresentative dei settori balneare, turistico e alberghiero. Non si dà alcuna evidenza, in particolare, dei verbali relativi alle consultazioni, degli argomenti portati a sostegno delle richieste, di quali istituzioni, enti o associazioni le abbiano formulate, nonché delle risposte date e delle motivazioni fornite a fronte del diniego o dell’accoglimento. Sarebbe, per contro, stato utile, ai fini dell’espressione del parere, documentare gli effettivi termini del confronto e della dialettica intercorsa, dando conto del contenuto dei chiarimenti richiesti e dell’esito degli approfondimenti operati per la redazione finale dello schema di provvedimento.</p> <p>Da ultimo, la Sezione segnala che nelle relazioni a corredo della richiesta di parere non si fa alcun cenno a consultazioni intervenute con l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che sarebbe stato opportuno acquisire.</p> <p>Ancora sul fronte degli adempimenti procedurali, la Sezione contesta poi che sebbene l’AIR si soffermi sull’assenza di effetti distorsivi sulla concorrenza e sull’impatto contenuto per le PMI, la valutazione non appare supportata da un’analisi sufficientemente approfondita. Infatti, in ordine alla valutazione degli effetti sulla concorrenza, l’analisi di impatto si limita ad affermare che non si ravvisano effetti negativi o distorsivi sul corretto funzionamento concorrenziale del libero mercato, in quanto lo schema di decreto prevede l’affidamento delle concessioni a seguito di gare pubbliche competitive, da cui nessun soggetto è escluso <i>ex ante</i>, ivi compresi i concessionari uscenti.</p> <p>Passando alle osservazioni di carattere generale mosse dalla Sezione, si rileva come la relazione illustrativa abbia puntualizzato che “la previsione del riconoscimento di un indennizzo in favore dei concessionari uscenti non è una novità nel panorama normativo”, in quanto prevista da altre disposizioni. Non si tratta, tuttavia, ad avviso della Sezione, di richiami del tutto pertinenti.</p> <p>Anzitutto, non è conferente il richiamo alla previsione di cui all’art. 42 del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, nella parte in</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>cui – in presenza di “concessioni che hanno dato luogo a costruzione di opere stabili” – sancisce, a favore del concessionario, il diritto a un “indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato” (comma 4), in ogni caso in misura non superiore “al valore delle opere [...], detratto l’ammontare degli effettuati ammortamenti”. La vicenda è, in tal caso, quella della “revoca delle concessioni” anteriormente al termine della relativa scadenza, sicché la previsione di un indennizzo – nella misura in cui risulti necessario al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei concessionari in relazione agli investimenti effettuati per la realizzazione di opere concretamente non suscettibili di utile rimozione – obbedisce alla logica di un adeguato bilanciamento di interessi, che trova generalizzato riconoscimento all’art. 21-<i>quinquies</i>, l. n. 241/1990, relativamente alla disciplina comune della revoca, quale manifestazione della potestà di autotutela amministrativa.</p> <p>Nelle vicende disciplinate dal regolamento in esame si ha, per contro, riguardo a concessioni venute a scadenza (e insuscettibili di automatica proroga: da ultimo, Cons. Stato, sez. VII, ord. 2614 del 16 luglio 2025), per le quali, in via di principio, ogni affidamento deve ritenersi escluso dalla regola (di cui all’art. 49 del codice della navigazione) che – con la sola salvezza di diversa ed espressa previsione inizialmente trasfusa “nell’atto di concessione” – sancisce, quale corollario della natura pubblica dei beni oggetto di limitato uso riservato e della giuridica impossibilità di strutturare forme di proprietà o di autonome situazioni reali se non temporanee (art. 823 del codice civile), l’automatico acquisto allo Stato, “senza alcun compenso o rimborso”, delle opere non amovibili costruite “sulla zona demaniale”, ferma restando, in ogni caso, la facoltà dell’autorità concedente di ordinarne la demolizione, “con la restituzione del bene demaniale al pristino stato”.</p> <p>Parimenti non pertinente il richiamo all’art. 191 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il codice dei contratti pubblici, che disciplina la fattispecie del “subentro” (sia “alla scadenza del periodo di affidamento e in conseguenza del nuovo affidamento”, sia in caso di “cessazione anticipata”) nei “contratti di concessione”. Il riferimento, in tal caso, è a “contratti a titolo oneroso” in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l’esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in un tale diritto accompagnato da un prezzo (art. 2, c. 1, lett. c, Allegato I.1 al codice), i quali integrano, per tal via, contratti c.d. passivi, che recepiscono e attivano operazioni di “partenariato pubblico- privato” (art. 174, c. 1), laddove le concessioni di beni demaniali rientrano, in quanto concessioni di beni pubblici, tra i contratti attivi, sottratti alla disciplina del codice (cfr. art. 13, c. 2), per i quali il concessionario è tenuto al pagamento di un canone a favore dell’ente concedente.</p> <p>Neppure è idoneo a integrare un utile <i>tertium comparationis</i> il caso delle “concessioni di grandi derivazioni idroelettriche”, per le quali l’art. 12, c. 1, d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 sancisce – alla scadenza delle concessioni, come anche nei casi di decadenza o rinuncia – il diritto del concessionario uscente, che abbia effettuato investimenti “a proprie spese” sulle opere di cui all’art. 25, c. 1, del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, sempre che fossero previsti dall’atto di concessione o siano stati comunque autorizzati dal concedente, al riconoscimento di un indennizzo “pari al valore non ammortizzato”, oltre alla “corresponsione del prezzo” per i beni diversi.</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

						<p>La Sezione rammenta, al riguardo, che occorre tenere separate situazioni disomogenee sotto il profilo funzionale, distinguendo essenzialmente – sulla scorta della dottrina – <i>tre diverse tipologie</i> di concessioni di beni pubblici, in relazione alle <i>diverse caratteristiche del bene</i> dato in concessione e delle <i>finalità della riserva d'uso</i>:</p> <p><i>a) concessioni di produzione</i>, che conferiscono a un imprenditore il diritto di godimento di un bene pubblico <i>produttivo</i>, a fronte del versamento di un canone (quali le concessioni minerarie, forestali, di cava e torbiera, idriche), ove la <i>produttività</i> del bene rientra nel fine istituzionale della misura concessoria;</p> <p><i>b) concessioni di bene</i> in senso stretto, in cui l'oggetto del pubblico interesse è costituito dal bene <i>in sé</i>, inteso quale “ambito spaziale” dell'attività economica esercitata dal concessionario: è il caso delle concessioni di area pubblica (per esempio, le concessioni per lo stazionamento di merci, quelle per i tavolini e le sedie per ristoranti e bar) ovvero, appunto, delle concessioni sul demanio marittimo per l'esercizio di impresa turistico-balneare;</p> <p><i>c) concessioni di bene attrezzato a servizio</i>, in cui il bene oggetto della concessione rileva in quanto idoneo ad attrezzare un servizio pubblico che risulti di interesse per l'Amministrazione concedente (come nel caso di concessione per l'installazione e l'esercizio di distributori di carburante su suolo pubblico): sicché il bene dato in concessione ha carattere di strumentalità rispetto a un <i>servizio</i> erogato dalla pubblica amministrazione, con l'ausilio del privato.</p> <p>Quello che interessa rilevare alla Sezione – di là dai profili di incidenza dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE – è l'impossibilità di estendere a situazioni funzionalmente <i>disomogenee</i>, anche a fini meramente comparativi, le discipline settoriali che prevedano, a vario titolo e per varie ragioni, forme di indennizzo a carico del gestore uscente. Per questa ragione – trattandosi di situazioni non comparabili – non sembra aver pregio il rilievo di una paventata disparità di trattamento, su cui la relazione illustrativa mostra di fare conto, laddove assume che un obbligo generalizzato di indennizzo discenderebbe dai principi di cui agli artt. 3 e 41 Cost.</p> <p>Ancora sotto un profilo generale, è criticato il combinato disposto dei commi 4, lett. <i>e</i>) e 6, lett. <i>a</i>) dell'art. 4, l. 5 agosto 2022, n. 118 (come da ultimo modificata), da cui si evince che, sotto il profilo economico, la selezione comparativa degli operatori si incentra sull'offerta al rialzo dell'indennizzo (rispetto al suo “importo minimo”, quantificato nel bando di gara) e non sulla “misura del canone”, che pure deve essere indicata, ai sensi del comma 4, lett. <i>d</i>) del medesimo articolo.</p> <p>A parere della Sezione, si tratta di un meccanismo incongruo. Innanzitutto, e sotto un profilo generale, una logica di adeguata valorizzazione delle risorse pubbliche imporrebbe, a fronte della acclarata scarsità, un affidamento concorrenziale orientato alla potenziale massimizzazione dei canoni offerti, in obbedienza a una direttiva di efficienza ed efficacia della gestione del demanio, informata, anche sulla spinta delle esigenze di risanamento dei bilanci pubblici, a un principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). Con ogni evidenza, il criterio del rilancio competitivo sulla misura dell'indennizzo finisce per sovrappesare, senza adeguata giustificazione, gli interessi degli operatori economici privati, a scapito di quelli erariali e collettivi. Inoltre, sotto un profilo più tecnico, non sono chiare le modalità con le quali il meccanismo potrà operare relativamente alla posizione dei gestori uscenti, per i quali, in via di principio, non è configurabile una voce di offerta dedicata a un “indennizzo a sé stessi”.</p>
--	--	--	--	--	--	--

							Nel complesso – dopo aver segnalato peraltro una certa difficoltà nell'intendimento dell'opzione di fondo ispirante l'ordito normativo sottoposto a parere – la Sezione ribadisce, come chiarito in premessa, che non è in grado di formulare, per difetto dei necessari elementi documentali e informativi, i termini di un possibile confronto con la disciplina regolamentare approntata e i limiti di fonte eurounitaria, nel contesto della pendente procedura di infrazione.	
22.07.2025	719/2025	24.07.2025	752/2025	Regolamento interministeriale  (coinvolgente direttamente la competenza di: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero delle imprese e del <i>made in Italy</i> , Ministero della salute, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero per la pubblica amministrazione)	Schema di regolamento interministeriale di modifica del decreto 24 gennaio 2011, n. 19, sulle modalità di applicazione in ambito ferroviario, del decreto 15 luglio 2003, n. 388, ai sensi dell'articolo 45, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.	Formali e sostanziali	<p>La Sezione evidenzia anzitutto che il decreto sottoposto a esame è da ricondurre alla previsione di cui all'art. 17, commi 3 e 4, l. 23 agosto 1988, n. 400, in simmetria formale rispetto al decreto 24 gennaio 2011, n. 19 (oggetto di modifica e integrazione). La Sezione, premessa la natura generale e astratta delle relative disposizioni, conferma pertanto la natura regolamentare dello schema, come peraltro già avvenuto in occasione dell'espressione del parere reso sul citato decreto n. 19/2011.</p> <p>Con riferimento all'<i>iter</i> di formazione del regolamento, la Sezione osserva che i Ministeri coinvolti hanno espresso l'“assenso”, ovvero il “concerto” con nota a firma dei rispettivi Capi dell'ufficio legislativo, “d'ordine” (a eccezione del vice capo Ufficio legislativo del Ministero delle imprese e del <i>made in Italy</i> che ha espresso la condivisione su “delega” del Ministro); formule sulla cui inadeguatezza, in considerazione della rilevanza non semplicemente formale di tale significativo momento codecisionale, la Sezione ha espresso in precedenti pareri osservazioni critiche (<i>ex multis</i>, pareri n. 62/2025, n. 1229/2023 e n. 1083/2023). Peraltro, la Sezione evidenzia che nel caso di specie si tratta di decreto (<i>stricto sensu</i>) interministeriale, che coinvolge pertanto <i>direttamente</i> (<i>ex art. 17, c. 3, l. n. 400/1988</i>) la competenza concorrente dei Ministri coinvolti. In tale contesto, l'adesione al regolamento in esame con le note richiamate, espressa con la formula del “concerto/assenso”, in forma secca e inarticolata, non integra i requisiti propri della coproponenza richiesta dalla norma fonte, ancorché si ritenga che sullo schema di regolamento siano stati espressi concerti tecnici da parte delle Amministrazioni coproponenti nella sede della Conferenza.</p> <p>Sempre sul piano del rispetto <i>dell'iter</i> procedimentale, la Sezione osserva poi che – come documentato dagli atti trasmessi dall'Amministrazione richiedente – lo schema di regolamento è stato elaborato sulla base degli esiti del Gruppo di lavoro sul “<i>Rischio merci pericolose e problematiche ferroviarie</i>”, istituito con determina n. 1317 dell'8 maggio 2023 della Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza, incardinata presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, incaricato di predisporre apposite linee guida e procedure per l'individuazione dei criteri e delle modalità per la valutazione del rischio del trasporto nazionale di merci pericolose effettuato da veicoli ferroviari, linee guida successivamente emanate dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA) in data 17 gennaio 2025.</p> <p>La Sezione, al riguardo, rileva l'inadeguatezza dell'istruttoria svolta a monte della modifica proposta con lo schema regolamentare all'esame, essendo quest'ultima stata effettuata da un Gruppo di lavoro che, per definizione, risulta avere competenze settoriali nell'ambito esclusivo della sicurezza del trasporto ferroviario delle merci pericolose. Ad avviso della Sezione sarebbe stato, difatti, necessaria</p>	<p>Favorevole con osservazioni e condizioni.</p> <p>In particolare, la Sezione esprime parere definitivo in una logica di leale collaborazione istituzionale, stante lo stringente termine di dodici mesi per l'adozione del regolamento posto dalla decisione di esecuzione della Commissione del 18 luglio 2024. Nondimeno, trattandosi di un regolamento interministeriale, la Sezione rimarca che l'adesione, da parte dei Ministeri interessati, espressa con la formula del “concerto/assenso”, nella forma secca e inarticolata di cui allo schema in esame, non integra i requisiti della coproponenza richiesta dalla norma fonte. La Sezione critica poi l'inadeguatezza dell'istruttoria svolta a monte della modifica proposta con lo schema.</p>

						<p>l'istituzione di un gruppo di lavoro con competenze trasversali, al fine di valutare in termini generali i molteplici rischi della sicurezza del trasporto ferroviario, anche non correlati al trasporto di merci pericolose.</p> <p>La Sezione osserva, inoltre, che la relazione AIR dà conto del fatto che non sono state svolte consultazioni, evidenziando come, di contro, in occasione dell'adozione del decreto n. 19/2011, l'Amministrazione aveva dato invece atto di confronti con gli operatori del settore.</p> <p>Al riguardo, è precisato che le consultazioni con gli operatori di settore, così come l'audizione e il confronto con i soggetti esperti e operanti nelle situazioni emergenziali e di primo soccorso (quali forze di polizia, protezione civile, corpo nazionale dei vigili del fuoco) avrebbero consentito una più adeguata istruttoria sullo schema regolamentare in adozione.</p> <p>Sullo schema di regolamento risulta acquisito, nella seduta del 27 marzo 2025, il parere n. 43/CSR della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. In tale parere si dà atto di un'approfondita istruttoria a livello tecnico nel corso della quale sono state valutate proposte emendative.</p> <p>La Sezione, non avendo a disposizione la documentazione istruttoria, preordinata alla valutazione finale rimessa alla sede politica della Conferenza, non dispone tuttavia degli atti necessari per poter condurre un'analisi approfondita e completa sul testo del regolamento, né può valutare la rilevanza delle eventuali proposte emendative discusse nei tavoli tecnici settoriali della Conferenza Stato Regioni.</p> <p>Quanto alla clausola di invarianza finanziaria – contenuta all'art. 2 dello schema, su specifica indicazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato –, la Sezione rileva che la relazione tecnica dà atto del fatto che il decreto reca disposizioni concernenti l'organizzazione delle attività dei gestori delle infrastrutture ferroviarie e delle imprese ferroviarie in ipotesi qualificate, volte a implementare il sistema di primo soccorso già previsto a legislazione vigente in favore dei soggetti interessati e che, in quanto tali, le stesse hanno carattere ordinamentale e non comportano, pertanto, nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Aggiunge la relazione che quanto, in particolare, all'obbligo di prevedere dispositivi o strumenti tecnologici che garantiscono il tempestivo arresto della marcia del convoglio, questo è già imposto dalle specifiche tecniche di interoperabilità europee e che tale adempimento non è suscettibile di comportare un incremento dei costi a carico dei gestori ferroviari.</p> <p>Sulla necessità di eventuale copertura di possibili oneri introdotti dalle disposizioni recate dal regolamento, risulta che il Sottosegretario di Stato del Ministero dell'economia e delle finanze delegato, in sede di Conferenza Stato Regioni, abbia segnalato adempimenti che avrebbero potuto comportare un incremento di costi a carico del gestore ferroviario. Ma – in assenza di documentazione sull'esame dello schema di regolamento da parte della Conferenza – la Sezione contesta di non essere in condizione di comprendere di quali adempimenti si tratti e se e quali impatti i medesimi avrebbero potuto comportare. Al riguardo emerge soltanto che la nota con la quale il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha chiesto l'inserimento della clausola di invarianza finanziaria è la prot. n. 40866 del 26 febbraio 2025, a seguito della quale è stato integrato il testo del provvedimento.</p>	<p>Infine, la Sezione pone, come condizioni:</p> <p><i>i)</i> che siano forniti chiarimenti sull'aspetto finanziario, per individuare gli adempimenti suscettibili di generare aumenti di costi (a fronte della clausola di invarianza finanziaria);</p> <p><i>ii)</i> che sia avviata una interlocuzione con le competenti articolazioni della Commissione Europea, al fine di verificare la compatibilità dello schema regolamentare con il diritto unionale.</p>
--	--	--	--	--	--	---	---

						<p>La Sezione rileva pertanto criticamente che, anche riguardo all'aspetto finanziario, non sono forniti elementi di dettaglio utili per individuare quali fossero gli adempimenti segnalati dal Sottosegretario come suscettibili di generare potenziali aumenti di costi.</p> <p>Nel contesto sopra descritto, fermi i suddetti rilievi, lo schema di regolamento in esame recepisce all'interno del decreto n. 19/2011 le modifiche recentemente apportate all'art. 45 del d.lgs. n. 81/2008, attribuendo la responsabilità della gestione del rischio esclusivamente alle imprese e ai gestori in conformità ai propri sistemi di gestione della sicurezza, specificando inoltre che le procedure operative per attuare uno specifico piano di intervento, elaborate sulla base della valutazione dei rischi e nel rispetto delle disposizioni normative europee in materia di sicurezza e di interoperabilità del trasporto ferroviario, prevedono anche l'utilizzo di dispositivi o strumenti tecnologici che garantiscono il tempestivo arresto della marcia del convoglio e (fermo restando quanto previsto dall'art. 5, c. 1, del medesimo decreto n. 19/2011) possono, altresì, prevedere l'utilizzo di dispositivi o strumenti tecnologici che garantiscono la richiesta automatica di attivazione di pronto soccorso.</p> <p>La Sezione, quanto all'utilizzo di dispositivi o strumenti tecnologici che garantiscano il tempestivo arresto della marcia, prende atto di quanto dichiarato nella relazione tecnica, secondo cui tale obbligo è posto dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/773 della Commissione. Pertanto, la Sezione segnala la necessità di citare e richiamare espressamente nella disposizione la fonte eurounionale che pone l'obbligo, onde evitare che la natura unionale e il rango del precetto vengano occultati all'interprete, in contrasto con il costante insegnamento della CGUE in ordine alle norme riproduttive o attuative di precetti posti da regolamenti unionali. Avuto invece riguardo all'utilizzo di dispositivi o strumenti tecnologici che garantiscano la richiesta automatica di attivazione di pronto soccorso – che lo schema regolamentare configura in generale come facoltativa – la Sezione, pur prendendo atto di quanto riferito nella relazione illustrativa circa la posizione espressa sul punto dall'Agenzia Ferroviaria Europea (ERA), ritiene opportuno che l'Amministrazione avvii un'interlocuzione con le competenti articolazioni della Commissione Europea, al fine di ulteriormente verificare la compatibilità della specifica previsione dello schema regolamentare con il diritto unionale, nonché l'adeguatezza della stessa.</p> <p>Tanto premesso, in un contesto di leale collaborazione istituzionale, stante lo stringente termine di dodici mesi posto dalla decisione di esecuzione della Commissione del 18 luglio 2024, la Sezione esprime il proprio parere definitivo ai sensi e alle condizioni di cui in motivazione.</p>		
22.07.2025	1419/2024	25.07.2025	755/2025	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, recante aggiornamento	Formali	<p>Sullo schema regolamentare la Sezione si era già pronunciata con parere interlocutorio n. 1452 del 29 novembre 2024. Con tale parere interlocutorio la Sezione aveva in particolare segnalato che: <i>i</i>) la richiesta di parere non era stata avanzata "d'ordine del Ministro"; <i>ii</i>) la relazione tecnica e la relazione illustrativa non risultavano munite del bollino della Ragioneria generale dello Stato; <i>iii</i>) la relazione al Consiglio di Stato, munita del visto del Ministro, doveva costituire un autonomo documento e non identificarsi con la relazione illustrativa; <i>iv</i>) l'AIR non</p>	Favorevole

					dell'allegato II del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 19, relativo all'elenco dei posti di controllo frontaliere nazionali e relativi centri di ispezione.		<p>risultava verificata dal Dipartimento affari giuridici della Presidenza del Consiglio dei Ministri.</p> <p>In quella sede, la Sezione aveva, pertanto, invitato l'Amministrazione procedente ad acquisire e trasmettere i predetti atti, non ritenendo possibile procedere all'espressione del parere. Contestualmente, la Sezione aveva inoltre formulato alcune osservazioni relative alla redazione del testo, riservandosi di esprimere il parere definitivo all'esito degli adempimenti istruttori.</p> <p>In risposta al parere interlocutorio, sono stati trasmessi: <i>i</i>) la relazione al Consiglio di Stato munita del visto del Ministro; <i>ii</i>) lo schema originario del regolamento munito del bollino della Ragioneria generale dello Stato; <i>iii</i>) la relazione illustrativa e la relazione tecnica anch'esse debitamente verificate dalla Ragioneria generale dello Stato; <i>iv</i>) la valutazione positiva dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), effettuata dal Dipartimento per gli affari giuridici della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il preposto Nucleo di valutazione (NUVIR).</p> <p>È stata inoltre trasmessa una nuova bozza dello schema di regolamento e dell'allegato II del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 19, che recepisce le osservazioni della Sezione relative alla formulazione del regolamento.</p> <p>Di conseguenza, la Sezione constatata favorevolmente come l'Amministrazione abbia provveduto agli adempimenti istruttori richiesti nel parere interlocutorio. Anche le osservazioni testuali risultano recepite nella nuova bozza dello schema di regolamento.</p> <p>Nel parere interlocutorio venivano altresì richiesti chiarimenti in merito all'individuazione del nuovo Centro di ispezione presso il Posto di controllo frontaliere di Trieste Porto. Alla luce del complesso della documentazione prodotta dall'Amministrazione, si ritiene che il Centro di ispezione possa essere individuato nella Piattaforma logistica Trieste.</p> <p>Nel dare atto all'Amministrazione di avere correttamente recepito le indicazioni contenute nel parere interlocutorio, la Sezione conclude tuttavia osservando come – nonostante il suggerimento, dato in sede interlocutoria, di collocare tra parentesi la rubrica di ciascun articolo – nella bozza del nuovo testo risulta tra parentesi il termine articolo e il relativo numero.</p>	
22.07.2025	701/2025	28.07.2025	756/2025	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante Codice degli incentivi in attuazione dell'articolo 3, commi 1 e 2, lettera b), della legge 27 ottobre 2023, n. 160.	Formali e sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, il decreto legislativo sottoposto all'esame della Sezione è adottato ai sensi della l. 27 ottobre 2023, n. 160 (<i>“Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche”</i>). In particolare, il decreto legislativo in parola è da adottarsi in attuazione dell'art. 3, commi 1 e 2, alinea e lett. <i>b</i>), della legge delega, secondo cui il Governo è tenuto ad <i>“armonizzare la disciplina di carattere generale in materia di incentivi alle imprese, coordinandola in un testo normativo principale, denominato «codice degli incentivi»</i>”, nel rispetto dei principi generali di cui all'art. 2 e degli ulteriori principi e criteri direttivi specifici di cui all'art. 6 della legge delega, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, previa acquisizione dei pareri della Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. È previsto che il decreto legislativo in oggetto venga adottato su proposta del Ministro delle imprese e del <i>made in Italy</i>, con il concerto di altri nove Ministri espressamente</p>	Favorevole con osservazioni e la condizione che l'Amministrazione proponente acquisisca gli atti di concerto dei Ministri mancanti (quelli non ancora trasmessi, cioè, alla data di adunanza della Sezione)

						<p>indicati dalla legge delega, nonché con il concerto di eventuali altri ministri in relazione alla materia oggetto del decreto. La revisione degli incentivi complessivamente considerata è stata di recente inserita tra le riforme indicate dal PNRR, da attuarsi: <i>i</i>) entro il 30 giugno 2025, con riferimento alla pubblicazione del <i>report</i> per la valutazione degli incentivi alle imprese; <i>ii</i>) entro il 30 giugno 2026, per l'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della legge delega. La legge delega (l. n. 160/2023) disciplina l'esercizio di due distinte deleghe legislative con l'obiettivo di definire un sistema organico di incentivi in favore delle imprese attraverso una revisione complessiva della disciplina vigente. Le finalità dell'intervento vengono individuate in una migliore pianificazione, organizzazione e attuazione degli incentivi, nel rafforzamento della loro capacità di sostenere la crescita e di perseguire gli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale.</p> <p>Come evidenziato dalla Sezione, il “<i>codice degli incentivi</i>” di cui al decreto in esame è destinato a svolgere una funzione di codificazione, unificazione, razionalizzazione, armonizzazione e coordinamento della legislazione in materia di incentivi e ciò giustifica la conseguente abrogazione di taluni atti legislativi vigenti. Il provvedimento ha inoltre una portata innovativa e modificativa della normativa vigente in materia, in applicazione dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dalla legge delega.</p> <p>La stessa Amministrazione sottolinea la necessità di un complessivo adeguamento della disciplina in vigore, in considerazione del tempo trascorso dall'adozione del testo fondamentale in materia di procedure agevolative, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, recante “<i>Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59</i>”.</p> <p>A parere della Sezione, un compito normativo di tale portata deve necessariamente prendere le mosse non solo da una complessiva ricognizione e valutazione della normativa vigente, ma anche dalla verifica del relativo impatto effettuata nella più ampia misura possibile con riferimento alle prassi applicative delle amministrazioni centrali e regionali. Sul punto, l'Amministrazione proponente riferisce che è stata svolta in sede di definizione della legge delega un'ampia attività istruttoria che ha coinvolto tutti i soggetti interessati e che non si è, pertanto, ritenuto di far precedere da un'analoga attività l'adozione del decreto in esame. Nel prendere atto di tale scelta dell'Amministrazione, la Sezione tuttavia rileva criticamente come l'AIR non sembri prendere in considerazione il <i>report</i> di valutazione previsto dal PNRR, da pubblicare entro il 30 giugno 2025. Si cita, invece, la Relazione annuale prevista dalla legge n. 266 del 1997 e riferita agli anni 2021 e 2023. Ciò quando il predetto <i>report</i> avrebbe potuto assumere una non trascurabile rilevanza nell'ambito dell'attività istruttoria finalizzata all'adozione del decreto in esame e avrebbe potuto altresì fornire indicazioni utili, nonché un quadro esaustivo e aggiornato dell'impatto e quindi degli effetti, dei risultati conseguiti e delle inefficienze riscontrate in sede di attuazione della normativa vigente.</p> <p>Poiché con lo schema in esame non sono stati trasmessi, alla data di adunanza della Sezione, alcuni degli atti di concerto dei Ministri indicati, si fa presente che l'acquisizione degli atti mancanti da parte dell'Amministrazione proponente costituisce presupposto cui è condizionato il parere.</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

							<p>Quanto all'esame degli articoli dello schema di decreto legislativo, la Sezione critica che nel testo sono presenti alcuni rinvii a normative secondarie alle quali è demandata la concreta attuazione di articoli del decreto, senza che risultino, però, indicati i termini entro i quali tali atti debbano essere adottati, nonostante il PNRR imponga di adottare i provvedimenti di attuazione entro il 2026.</p> <p>Un altro aspetto della disciplina in esame su cui la Sezione si sofferma, di rilievo generale, è rappresentato dalla ampia derogabilità delle prescrizioni del decreto a opera delle amministrazioni. A parere della Sezione, le facoltà di deroga in questione (specie le deroghe ai "contenuti minimi" degli incentivi) debbono essere puntualmente circoscritte – ovvero preferibilmente limitate – ai casi di effettiva, oggettiva e motivata incompatibilità della disciplina generale con le caratteristiche dei singoli incentivi. In caso contrario, osserva la Sezione, il rischio è quello di vanificare l'obiettivo fondamentale perseguito dal legislatore delegante: l'armonizzazione della normativa vigente con finalità di semplificazione, trasparenza, efficienza ed efficacia.</p> <p>Più in generale, anche con riferimento alle numerose clausole di salvezza di diverse disposizioni dei bandi, contenute in alcuni articoli dello schema, si osserva che, al fine di salvaguardare l'effettività del corpus normativo quale codice degli incentivi, la derogabilità o la facoltatività di applicazione di disposizioni dello schema da parte dei bandi dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di specifiche ragioni per ogni fattispecie per cui è stabilita.</p> <p>In merito alla clausola di invarianza finanziaria (di cui all'art. 28, c. 1 dello schema), che stabilisce che "Dall'attuazione del presente codice non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", la Sezione constata che l'art. 3 ("Servizi per la semplificazione degli incentivi"), al comma 4, prevede oneri non quantificati "derivanti dalle attività di sviluppo dei servizi di cui al presente articolo", di cui si prevede la copertura "a valere sulle risorse nazionali ed europee disponibili per l'attuazione della Riforma 3 della Missione 1, Componente 2, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, come modificato con decisione del Consiglio dell'Unione europea dell'8 dicembre 2023". Di tali oneri la relazione tecnica fornisce una stima di massima, che deve quindi essere considerata – e ulteriormente dettagliata – dall'Amministrazione procedente.</p>	
22.07.2025	728/2025	31.07.2025	816/2025	Regolamento ministeriale concertato  (a firma del Ministro dell'economia e delle finanze, con il concerto del Ministro della salute e del Ministro per lo sport e i giovani)	Schema di decreto ministeriale relativo all'organizzazione, al funzionamento e alla nomina dei componenti della Consulta permanente dei giochi pubblici ammessi in Italia.	Formali e sostanziali	<p>Sotto il profilo della natura giuridica dell'atto trasmesso, la Sezione rileva che non si tratta – come indicato nell'oggetto della nota di trasmissione – di decreto <i>interministeriale</i>, bensì di decreto <i>ministeriale</i>, adottato dal (solo) Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 17, c. 3, primo periodo, della l. n. 400/1988, sebbene di concerto con altri due Ministri (il Ministro della salute e il Ministro per lo sport e i giovani).</p> <p>Al riguardo, la Sezione ribadisce, come in precedenza già osservato (è richiamato, tra gli altri, il parere n. 328 dell'11 aprile 2025), che la distinzione acquista rilievo non solo sotto il profilo dell'imputazione degli effetti e dei correlati meccanismi di attivazione dei rimedi amministrativi e giurisdizionali, relativamente al contraddittorio con le autorità formalmente emananti, ma anche sotto il profilo delle cadenze e delle acquisizioni istruttorie e procedurali (come per esempio le alternative modalità di elaborazione dell'AIR, ai sensi dell'art. 5 del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169). D'altra parte, l'art. 17, c. 3, l. n. 400/1988, ai fini dell'adozione di regolamenti "con decreti interministeriali", oltre alla sussistenza,</p>	Favorevole con osservazioni

						<p><i>ratione materiae</i>, della “competenza di più ministri”, postula una “<i>apposita autorizzazione da parte della legge</i>”, mancante nel caso di specie. Pertanto, il regolamento dovrà essere firmato solo dal Ministro dell’economia e delle finanze, mentre le firme delle autorità concertate andranno apposte in guisa emarginata e preferibilmente precedute da un “<i>Visto</i>” (o da formule equivalenti).</p> <p>Quanto agli atti di concerto del Ministro della salute e del Ministro per lo sport e i giovani, prescritti dalla richiamata normativa primaria e di cui si dà atto nell’instestazione del decreto, gli stessi sono stati trasmessi alla Sezione, ancorché firmati – rispettivamente, dal capo dell’ufficio legislativo e dal vice capo di Gabinetto – “d’ordine del Ministro” e resi in forma non argomentata (sull’inadeguatezza di tale prassi, in considerazione della rilevanza non formale di tale significativo momento co-decisionale, la Sezione richiama le proprie osservazioni critiche espresse in precedenti pareri: n. 62/2025, n. 1229/2023 e n. 1083/2023).</p> <p>Con riferimento all’articolato normativo, ai fini di un miglior coordinamento normativo, la Sezione suggerisce di espungere, all’articolo 1, il riferimento agli scopi – già individuati, in termini del tutto identici, dalla norma primaria –, onde evitare contenuti ridondanti, da sostituire, semmai, con un rinvio alla norma primaria.</p> <p>Per quanto concerne gli aspetti redazionali si suggerisce di uniformare l’utilizzo degli articoli determinativi.</p>		
22.07.2025	698/2025	04.08.2025	840/2025	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “ <i>disciplina di attuazione e integrazione delle norme in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso all’esercizio di agente sportivo</i> ”.	Formali e sostanziali	<p>In premessa, la Sezione rileva anzitutto – in chiave critica – che la nota (prot. n. 2058 del 10 luglio 2025) con cui il capo di Gabinetto del Ministro per lo sport e i giovani ha trasmesso, ai fini dell’acquisizione del parere, lo schema di decreto – privo della bollinatura – ancorché denominata nell’oggetto “<i>relazione di accompagnamento</i>” si sostanzia, invece, in una “<i>relazione al Ministro</i>” (tanto che riporta in calce il “<i>Visto</i>” dell’Autorità e la relativa autorizzazione alla trasmissione per i fini di cui all’art. 36, r.d. 21 aprile 1942, n. 444).</p> <p>Quanto alla base legale dell’intervento normativo nel sistema delle fonti, lo schema si inquadra nel più ampio contesto di riordino dell’ordinamento sportivo avviato con la legge delega 8 agosto 2019, n. 86, recante “<i>Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione</i>”. In merito alle finalità dell’iniziativa normativa, la “<i>relazione illustrativa</i>” afferma che lo schema di decreto in esame “<i>rappresenta un passo fondamentale per la regolamentazione della professione di agente sportivo in Italia, garantendo trasparenza, professionalità e conformità alle normative europee</i>”. La relazione AIR sottolinea come la regolamentazione della professione, in assenza di un intervento normativo che si occupi di armonizzare la relativa disciplina e garantire condizioni paritarie nell’accesso alla stessa, rimarrebbe frammentata e disorganica. Tanto che la platea degli agenti sportivi, a fronte dei continui cambiamenti normativi e regolamentari, ha svolto la professione all’interno di un quadro giuridico poco chiaro e difficile da interpretare, che ha determinato non unitarietà e disparità nel relativo esercizio. Come pure evidenziato nella relazione AIR, soltanto nel 2021 il d.lgs. n. 37/2021 è intervenuto in materia, regolamentando definitivamente la professione. In questo quadro, lo schema di decreto in esame ne definisce le modalità operative, quale fondamentale presupposto anche per la successiva e consequenziale emanazione delle singole regolamentazioni federali,</p>	<p>Favorevole con osservazioni e condizioni.</p> <p>In particolare, la Sezione:  <i>i)</i> esprime il parere condizionatamente al recepimento delle osservazioni che saranno eventualmente formulate dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), cui deve essere trasmesso lo schema;  <i>ii)</i> richiede di far sottoporre a bollinatura il testo del decreto e la relazione tecnica (la quale peraltro dovrà recare la sottoscrizione del responsabile titolare del competente</p>

						<p>necessarie per armonizzare la normativa interna con quella internazionale di riferimento.</p> <p>Sul piano degli adempimenti di procedimento, la Sezione rileva che, in base all'art. 12, c. 1, d.lgs. n. 37/2021, l'emanazione dello schema di decreto in esame sarebbe dovuta avvenire entro nove mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo. Al riguardo, la Sezione censura il sensibile ritardo (di oltre tre anni) nell'adempimento. Ciò non è trascurabile ove si consideri che il d.lgs. n. 37/2021 ha rinviato al provvedimento in esame una parte considerevole della disciplina di dettaglio, di carattere più propriamente operativo. Nondimeno, si osserva che il termine per l'esercizio della potestà regolamentare è da considerarsi ordinatorio, sia in quanto un termine cogente per l'esercizio di potestà normativa è espressamente previsto, nel nostro ordinamento, solo per i decreti legislativi delegati (ex art. 76 Cost. e, in attuazione, ex art. 14, l. n. 400/1988), sia in quanto lo stesso riconoscimento dell'esistenza di una potestà regolamentare "generale" in capo al Governo esclude <i>ex se</i> la perentorietà del termine per l'esercizio di potestà regolamentare.</p> <p>Per quanto riguarda la concertazione, con nota prot. n. 1202 del 27 maggio 2025 è stato espresso il concerto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con formula "d'ordine del Ministro" dal capo dell'Ufficio legislativo. In merito alla sottoscrizione "<i>d'ordine del Ministro</i>", la Sezione ricorda il proprio consolidato orientamento circa la "<i>giuridica inadeguatezza del ricorso alla formula organizzativa dell'ordine</i>", in quanto inidonea "<i>ad attivare un trasferimento di poteri/compiti dall'autorità che lo impartisce al soggetto ricevente</i>", dovendosi ricorrere in tal caso allo strumento della delega interorganica di firma (ex plurimis Cons. St., sez. C, 28 ottobre 2024, n. 1308 e sez. C, 11 aprile 2015, n. 327). Inoltre, "<i>la resa del concerto con modalità delegate (e, in ogni caso e per definizione, mai 'd'ordine') dovrebbe escludere, in via di principio, la possibilità di un assenso secco, immotivato ed inarticolato, a guisa di mero ed anodino nulla-osta: che - contraddicendo la stessa logica della delega - assumerebbe il tratto abdicativo di una competenza sostanzialmente non esercitata</i>" (Cons. St., sez. C, n.1308/2024).</p> <p>In merito all'attività di consultazione, l'art. 12 del citato d.lgs. n. 37/2021 prevede che per l'adozione dello schema di decreto in esame sia "sentito il CONI". Al riguardo, la relazione AIR riferisce che le disposizioni sono state redatte previa interlocuzione con il Comitato Olimpico Nazionale Italiano e con il Comitato Paralimpico, anche per finalità di coordinamento in vista della successiva fase attuativa. La Sezione lamenta che nulla viene detto circa i contenuti di dette interlocuzioni, né risulta trasmessa alcuna nota del CONI e del CIP circa le osservazioni espresse dalle due organizzazioni e in che termini eventualmente si sia tenuto conto delle stesse nella stesura dello schema di decreto. Si osserva altresì che anche il NUVIR aveva invitato l'Amministrazione, in una precedente valutazione (del 25 giugno 2025), a fornire una sintesi dell'attività di consultazione e dei contributi pervenuti a seguito dell'interazione con i soggetti consultati. In termini più generali, si evidenzia che l'art. 8 del d.P.C.M. 15 settembre 2012, n. 169 prevede che nello svolgimento dell'AIR l'Amministrazione ricorra alla consultazione secondo quanto stabilito dai successivi artt. 16 e 17. In particolare, l'art. 16, c. 1, sancisce che nel corso dell'AIR, salvo casi straordinari di necessità e urgenza,</p>	<p>ufficio) da parte della Ragioneria Generale, prima dell'emanazione del provvedimento;</p> <p><i>iii</i>) esprime il parere condizionatamente all'acquisizione del necessario parere del Garante per la protezione dei dati personali e al recepimento delle osservazioni che detta Autorità eventualmente formulerà in merito.</p>
--	--	--	--	--	--	---	---

						<p>l'Amministrazione competente all'iniziativa regolatoria consulta i destinatari dell'intervento, secondo procedure che possono essere aperte, se rivolte a chiunque abbia interesse a parteciparvi, o ristrette, se rivolte a soggetti predefiniti dall'Amministrazione sulla base degli interessi coinvolti. Nel caso di specie, eccettuati il CONI e il CIP quali soggetti interessati, non risultano essere stati consultati altri soggetti potenzialmente interessati quali, a titolo esemplificativo, le associazioni di categoria degli agenti sportivi.</p> <p>Sempre sul piano degli adempimenti procedurali, la Sezione rimarca inoltre che – ex art. 3, d.lgs. 16 ottobre 2020, n. 142 – prima della definitiva adozione di una disposizione normativa che limita l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio, lo schema di provvedimento deve essere trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), che esprime il relativo parere. Ciò si rende necessario quando – come nel caso di specie – lo schema di provvedimento concerne modifiche all'accesso a una professione oggetto del d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206.</p> <p>Tanto premesso, si rileva – come anche rappresentato dal NUVIR nella nota VII 25/94 del 9 luglio 2025 e dalla relazione AIR – che “è in corso di predisposizione l'invio dello schema di provvedimento all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'acquisizione del relativo parere ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142”. La Sezione, nel prendere atto di ciò, esprime il parere sul punto condizionatamente al recepimento delle osservazioni che saranno eventualmente formulate dall'AGCM.</p> <p>Ancora, si evidenzia che, ai fini dell'emanazione dello schema di provvedimento, è prevista (ex art. 12, d.lgs. n. 37/2021) la “<i>previa intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281</i>”. L'intesa è stata sancita nella seduta del 19 giugno 2025.</p> <p>Al riguardo, la Sezione rileva che detta “<i>intesa</i>” fa riferimento al contenuto della nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che ha rappresentato la necessità di riformulare l'art. 17, c. 2, dello schema, recante la clausola di invarianza finanziaria, corredandolo di apposita relazione tecnica. Ciò al fine di acquisire rassicurazioni in merito alla capacità delle amministrazioni coinvolte – in particolare il CONI e il CIP – di poter provvedere agli adempimenti previsti, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, così garantendo espressamente la neutralità finanziaria. Sul punto, la relazione al Ministro riferisce che quanto suggerito dalla Ragioneria Generale dello Stato circa la riformulazione della clausola di invarianza finanziaria è stato adempiuto modificando sia il testo del provvedimento sia adeguando la relazione illustrativa e quella tecnica. Per quanto riguarda la neutralità finanziaria, la relazione al Ministro e la relazione tecnica spiegano che il CONI possiede la piena capacità di far fronte agli adempimenti previsti dall'attuazione del provvedimento sulla base delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p> <p>La Sezione, dato atto di quanto sopra, suggerisce comunque di far sottoporre a bollinatura il testo del decreto e la relazione tecnica (la quale peraltro dovrà recare la sottoscrizione del responsabile titolare del competente ufficio) da parte della Ragioneria Generale, prima dell'emanazione del provvedimento.</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

							<p>Ancora sul piano degli adempimenti richiesti, si dà infine conto del fatto che lo schema di decreto in esame prevede che presso il CONI sia tenuto un unico Registro Nazionale degli Agenti Sportivi, diviso in sezioni e gestito attraverso un sistema informatico centralizzato, che raccoglie e conserva tutte le informazioni relative agli agenti sportivi. Questo sistema permette alle Federazioni Sportive Nazionali e alle Federazioni Sportive Paraolimpiche di consultare le informazioni rilevanti, attestare la sussistenza dei requisiti previsti in capo agli agenti e di depositare i contratti di mandato sportivo. Il sistema informatico centrale mette a disposizione del pubblico le funzioni per la consultazione delle Sezioni e dell'elenco del Registro Nazionale e consente l'accesso da parte del Dipartimento per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.</p> <p>Va considerato, in proposito, che l'istituzione di albi o registri tenuti da enti pubblici comporta di necessità l'acquisizione, l'elaborazione, la conservazione, la gestione, l'aggiornamento e la diffusione di dati e informazioni relative a persone fisiche e giuridiche. Pertanto, lo schema regolamentare dovrebbe essere trasmesso al Garante per la protezione dei dati personali, per l'acquisizione del relativo parere. Pertanto, la Sezione esprime il parere condizionatamente all'acquisizione del necessario parere del Garante per la protezione dei dati personali e al recepimento delle osservazioni che detta Autorità eventualmente formulerà in merito.</p> <p>Infine, venendo alle osservazioni sull'articolato normativo, l'art. 17 dispone che il decreto <i>“entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale”</i>. Sul punto la Sezione ribadisce – come più volte osservato – che le fonti regolamentari non possono fissare un termine di <i>vacatio legis</i> diverso da quello stabilito dall'art. 10, c. 1, delle Disposizioni sulla legge in generale, che pone una norma gerarchicamente sovraordinata, a meno che non sia la stessa norma primaria, costituente la base legale del potere regolamentare, a prevedere un termine diverso, circostanza che non ricorre nel caso di specie (Cons. St., sez. C, n 1532/2024). La Sezione richiede pertanto di apportare le opportune modifiche in tal senso.</p>	
26.08.2025	560/2025	01.09.2025	959/2025	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze recante <i>“Regolamento generale delle lotterie ad estrazione istantanea anche con partecipazione a distanza”</i> .	Formali e sostanziali	<p>Sullo schema in oggetto la Sezione si era già espressa con parere interlocutorio n. 594 del 16 giugno 2025, con cui, più nel dettaglio, la Sezione:</p> <p>a) <i>sul piano del metodo</i> – avuto riguardo alla copiosa presenza, nella materia delle lotterie, di disposizioni distribuite in una molteplicità di testi normativi intervenuti nel corso del tempo – aveva suggerito di valutare l'opportunità di attuare il “riordino delle disposizioni vigenti” di cui all'art. 15, c. 1, l. 9 agosto 2023, n. 111 (recante <i>“Delega al Governo per la riforma fiscale”</i>), prevedendo una sistemazione organica della disciplina, ai sensi di quanto previsto dalla l. 29 luglio 2003, n. 229 (<i>“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001”</i>). Ciò mediante: i) l'adozione di uno specifico codice volto alla creazione di una raccolta organica di tutte le pertinenti norme di livello legislativo allo scopo di riunire in un solo <i>corpus</i> normativo le numerose disposizioni che nel tempo sono intervenute; ii) un riassetto regolamentare ai sensi dell'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400.</p> <p>Sempre con riferimento al metodo, la Sezione – nel segnalare quale elemento di criticità il fatto che, nell'ambito della disciplina delle lotterie a estrazione istantanea, resta ancora da riordinare il settore afferente alle lotterie fisiche attualmente gestite mediante singoli provvedimenti amministrativi – evidenziava l'esigenza di</p>	<p>Favorevole con considerazioni e osservazioni.</p> <p>In particolare, sul piano delle <i>considerazioni</i> (formula utilizzata nel parere, presumibilmente, per rimarcare la rilevanza dei profili – critici – ivi segnalati), la Sezione ritiene che, nonostante i nuovi elementi di dettaglio inseriti dall'Amministrazione</p>

						<p>intervenire, oltre che con specifiche disposizioni da emanare con decreto legislativo al pari delle lotterie a distanza, anche con apposito ulteriore regolamento;</p> <p>b) aveva rilevato l'inadeguatezza dell'AIR, così come predisposta, a svolgere la funzione attribuitale dalla legge, invitando pertanto l'Amministrazione a una complessiva revisione dell'AIR onde svilupparne la dimensione "quantitativa".</p> <p>In particolare, su questo fronte, la Sezione: <i>i)</i> aveva criticato il fatto che le considerazioni sugli impatti specifici risultassero apodittiche; <i>ii)</i> aveva osservato che, in merito agli "eventuali costi incrementali" nulla si rinveniva neppure nella "relazione tecnica"; <i>iii)</i> aveva stigmatizzato che l'AIR, in una materia oggettivamente "quantitativa", presentasse argomentazioni genericamente descrittive; <i>iv)</i> aveva evidenziato la rilevanza di un'AIR correttamente predisposta, specie in conseguenza della mancata attuazione del principio della legge delega che, all'art. 15, c. 2, lett. <i>g)</i>, secondo periodo, imponeva di determinare in sede di decreto legislativo "il riparto tra la fonte regolamentare e l'atto amministrativo"; <i>v)</i> aveva sottolineato come un'analisi quantitativa sulle tendenze statistiche risultasse indispensabile, mentre invece l'AIR non forniva alcuna indicazione sull'impatto della variabilità del prezzo di giocata; <i>vi)</i> aveva infine criticato che l'AIR omettesse di fornire qualsiasi indicazione in merito all'applicazione dell'aliquota di ritenuta sulle vincite;</p> <p>c) con riferimento al contenuto del regolamento, aveva infine svolto alcuni rilievi di <i>drafting</i> e osservazioni sull'articolato.</p> <p>All'esito del proprio parere interlocutorio, la Sezione prende atto del recepimento delle indicazioni di <i>drafting</i> e dell'adeguamento di talune osservazioni relative al contenuto dell'articolato.</p> <p>La Sezione prende altresì atto delle ulteriori informazioni fornite nella nuova versione dell'AIR, delle esplicite motivazioni sottostanti alle scelte normative operate e delle modifiche apportate allo schema di provvedimento. Tuttavia, le integrazioni apportate non appaiono esaustive, in quanto:</p> <p>a) il tema del "riparto tra la fonte regolamentare e l'atto amministrativo" viene affrontato in termini del tutto generali, formali e non sostanziali;</p> <p>b) la nuova versione dell'AIR persiste a non dare conto di eventuali "alternative tecniche" rispetto alle scelte effettuate;</p> <p>c) anche la nuova formulazione appare molto generica, consentendo con meri decreti direttoriali la variazione del <i>payout</i>, senza esplicitare le necessarie direttive. E, d'altra parte, neppure l'AIR svolge adeguatamente i dovuti approfondimenti.</p> <p>Nel contesto sopra delineato, la Sezione ribadisce la funzione dell'AIR, quale supporto fondamentale alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo, come testualmente sancito dall'art. 14, c. 2, l. n. 246/2005. Difetta invece, nell'AIR predisposta nel caso di specie, un'analisi quantitativa sulle tendenze statistiche di volumi e tipologie rispettive di gioco, indispensabile per comprendere l'adeguatezza o meno di aspetti quali la variabilità del <i>pay-out</i>, nonché del limite massimo e minimo del prezzo del biglietto, sia in termini di saldi di finanza pubblica, sia in termini di variazioni delle giocate.</p> <p>In sostanza, l'AIR non fornisce alcuna indicazione sull'impatto della variabilità del prezzo di giocata. Questo sebbene la stima dei relativi effetti avrebbe un rilievo fondamentale, non solo sotto il profilo economico-finanziario, ma anche con riferimento al contrasto del gioco clandestino e della criminalità organizzata.</p>	<p>proponente, in risposta alle richieste formulate dalla Sezione con parere interlocutorio, la versione attuale dell'AIR non appare ancora, nel complesso, adeguata.</p> <p>L'inadeguatezza dell'analisi (preventiva) di impatto porta dunque la Sezione a raccomandare quantomeno un efficace <i>monitoraggio</i> in termini di <i>valutazione a posteriori</i> dell'impatto di regolazione (tramite VIR) sulle disposizioni in via di introduzione.</p>
--	--	--	--	--	--	---	--

							<p>In conclusione, nonostante gli ulteriori elementi di dettaglio inseriti, la Sezione ritiene che la versione attuale dell’AIR non sia pienamente adeguata.</p> <p>In merito agli impatti economici, anche nella nuova relazione viene ribadito che non vi sono costi che l’Amministrazione deve sostenere in attuazione del regolamento e quindi non possono esserci, a maggior ragione “costi incrementali”. E tuttavia, anche nel testo dello schema ora riprodotto non compare l’apposita “clausola di invarianza finanziaria”, di cui la Sezione suggerisce a questo punto l’inserimento. Ciò detto, lo schema di regolamento in esame – che si inserisce nel quadro di una complessiva e articolata riforma – integra senza dubbio un’iniziativa normativa di “<i>impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni</i>”, in ordine alla quale la modulazione dei “<i>contenuti dell’intervento normativo</i>” sollecitava, in sede istruttoria, una puntuale e misurata definizione degli obiettivi, una individuazione analitica degli indicatori e una stima adeguata degli esiti attesi, in termini di efficacia ed efficienza della neo-disciplina (ex art. 3, d.P.C.M. 5 settembre 2017, n. 169, “<i>Regolamento recante disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione</i>”). Anche sotto questo profilo la Sezione deve, per contro, osservare che l’AIR ora riformulata non appare, nel complesso, adeguata.</p> <p>La Sezione rimarca la necessità che l’Amministrazione abbia ben chiari gli obiettivi di carattere generale e quelli specifici, al fine di realizzare indagini statistiche, ricerche e consultazioni appropriate. La carenza dell’AIR – più volte rappresentata dal NUVIR e dalla Sezione – disvela infatti una non compiuta consapevolezza degli obiettivi che il legislatore si è posto.</p> <p>L’inadeguatezza dell’analisi (preventiva) di impatto suggerisce alla Sezione di raccomandare quantomeno un efficace monitoraggio in termini di valutazione a posteriori dell’impatto di regolazione (VIR) sulle disposizioni in via di introduzione; monitoraggio che, tuttavia, non risulta allo stato previsto dallo schema di regolamento. La Sezione richiede pertanto che siano individuati a tal fine degli indicatori adeguati agli obiettivi – economici e non solo – previsti dal legislatore.</p>	
26.08.2025	795/2025	01.09.2025	962/2025	Regolamento ministeriale concertato (a firma del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione)	Schema di decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione, concernente il “ <i>Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di formazione e trasmissione</i> ”	Formali e sostanziali	<p>La Sezione concentra anzitutto le proprie osservazioni sul piano degli adempimenti procedurali.</p> <p>Sul piano del metodo, è stigmatizzato il fatto che il Ministero abbia trasmesso gli atti con un unico file in formato PDF (non ricercabile), che incorpora sia documenti non redatti in formato digitale sia documenti (come i pareri del Garante per la protezione dei dati personali e dell’AgID) che, ancorché nativi digitali, sono stati successivamente stampati e scansionati (cosicché non risultano comunque ricercabili, né è verificabile la firma digitale). Un’adeguata interlocuzione con il Consiglio di Stato presuppone infatti la trasmissione di atti e documenti distinti, numerati e puntualmente denominati, separatamente imputabili e formalmente sottoscritti. La trasmissione di documenti stampati e scansionati è ammessa soltanto laddove sia impossibile, per ragioni oggettive, la formazione o la firma del documento con modalità digitali o, trattandosi di documenti non redatti dall’Amministrazione richiedente, qualora detto formato non sia disponibile. In ogni caso è necessario che la scansione non precluda la ricerca e la lettura del testo o che, quantomeno, a fini collaborativi, la trasmissione avvenga in formato duplice, uno dei quali in <i>word</i>.</p>	Favorevole con osservazioni

					<p><i>telematica delle copie dei repertori e del registro somme e valori o della certificazione negativa e delle modalità di conservazione, ricerca e consultazione dei documenti e dei dati inseriti nell'archivio centrale informatico ai sensi dell'articolo 65 della legge 16 febbraio 1913, n. 89".</i></p>	<p>In relazione agli adempimenti dell'istruttoria normativa, la Sezione prende poi atto della documentata esenzione dall'AIR, giustificata dal "ridotto impatto dell'intervento" previsto in ragione della modesta entità dei costi di adeguamento gravanti sui singoli destinatari, del numero esiguo di questi ultimi (notai, Amministrazione degli archivi notarili, Ufficio centrale degli archivi notarili), dell'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e di conseguenze sugli assetti concorrenziali del mercato. La Sezione osserva a tale riguardo che taluni degli elementi posti dall'Amministrazione a fondamento dell'esenzione non sono univoci nel senso di indurre a ritenere "ridotto" l'impatto dell'intervento, specie con riferimento al numero dei destinatari – che non pare esiguo, essendo annoverati tra gli stessi tutti i notai in esercizio (circa cinquemila) – e alla modesta entità dei costi di adeguamento attesi – non desumibile da alcuna indicazione di carattere quantitativo e anzi parzialmente smentita dalla previsione di stanziamenti di bilancio di importo non trascurabile. Tuttavia, le diffuse e specifiche considerazioni svolte nella dichiarazione ministeriale di esenzione in merito alla sufficienza della dotazione tecnologica esistente presso i notai (firma digitale, Rete unitaria del notariato, strumenti informatici utilizzati per la trasmissione telematica degli atti al registro delle imprese e all'Agenzia delle entrate), alla collaborazione preliminare esistente tra l'Ufficio centrale degli archivi notarili e il Consiglio nazionale del notariato e all'inclusione delle attività formative destinate al personale in piani di formazione già esistenti e finanziati, costituiscono un supporto informativo sufficiente in ordine all'impatto dell'intervento normativo in esame.</p> <p>La Sezione osserva inoltre, pur rinunciando a farne oggetto di rilievo ostativo o interlocutorio, che gli atti di concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione – prescritti dalla norma primaria e di cui si dà atto nell'instestazione del decreto – sono firmati (rispettivamente, dal capo di Gabinetto e dal capo dell'ufficio legislativo) "d'ordine del Ministro", ancorché siano stati resi in forma non argomentata. Sull'inadeguatezza di tale prassi, in considerazione della rilevanza non formale di tale significativo momento codecisionale, si richiamano le osservazioni critiche formulate dalla Sezione in precedenti pareri (<i>ex multis</i>, i pareri n. 62/2025, n. 1229/2023 e n. 1083/2023).</p> <p>Quanto alle consultazioni effettuate, la Sezione analizza i suggerimenti contenuti nel parere espresso dal Garante per la protezione dei dati personali, ossia: <i>a)</i> definire in modo più puntuale la competenza dei soggetti istituzionali coinvolti nel trattamento dei dati personali; <i>b)</i> precisare il ruolo assunto dai notai quali titolari del trattamento; <i>c)</i> prevedere l'obbligo per ciascun titolare del trattamento di informare gli altri titolari in caso di violazioni dei dati personali che producano effetti anche sui trattamenti svolti da altri; <i>d)</i> integrare la disciplina dei profili di sicurezza; <i>e)</i> prevedere l'acquisizione del parere del Garante con riferimento alle specifiche tecniche. Al riguardo, la Sezione riscontra favorevolmente che tutte le osservazioni formulate dal Garante sono state recepite nel testo dello schema regolamentare sottoposto all'esame. Nondimeno, il suddetto parere del Garante risulta reso in via d'urgenza, ai sensi dell'art. 5, c. 7, del regolamento n. 1/2000 sull'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio del Garante. Poiché gli effetti del parere reso in via d'urgenza sono condizionati all'avvenuta ratifica da parte del Garante, la Sezione segnala che è necessario acquisire la suddetta ratifica, la mancanza della quale</p>
--	--	--	--	--	--	---

							<p>comporterebbe la perdita di efficacia <i>ab origine</i> del parere e dunque delle osservazioni che sono state recepite dall'Amministrazione.</p> <p>Infine, a proposito dell'entrata in vigore dello schema normativo, la Sezione rileva che la norma primaria (art. 65, c. 9, legge notarile) stabilisce che con il decreto il cui schema è all'esame sono "stabilite le date di entrata in vigore delle predette disposizioni e le date della cessazione dell'obbligo di eseguire i corrispondenti adempimenti presso gli archivi notarili distrettuali". A rigore, sarebbe dunque il regolamento a dover stabilire l'"entrata in vigore" delle disposizioni ivi contenute.</p> <p>L'art. 18 dello schema rimette invece a successivi provvedimenti del direttore generale dell'Ufficio centrale degli archivi notarili, da pubblicarsi nella Gazzetta ufficiale – e eventualmente limitati ai notai in esercizio in determinati distretti notarili, prefigurando così un'attuazione progressiva delle nuove modalità di trasmissione – l'individuazione della decorrenza dell'obbligo di trasmettere, in una prima fase, il fascicolo digitale unitamente alle copie repertoriali cartacee e, a regime, il solo fascicolo digitale.</p> <p>La Sezione ritiene tuttavia che, da un lato, la necessità di implementare e adeguare la struttura informatica e, dall'altro, il carattere necessariamente progressivo della relativa attivazione abilitino il regolamento a rimettere a successivi atti amministrativi l'individuazione della decorrenza degli obblighi ivi stabiliti, attenendo a ben vedere tale decorrenza non già alla vigenza delle norme regolamentari – che, in assenza di deroghe (previste espressamente o implicitamente dalla norma primaria: cfr. il parere della Sezione n. 1558 del 23 dicembre 2024) all'ordinaria <i>vacatio</i> prevista dall'art. 10 delle disposizioni preliminari al Codice civile, entreranno in vigore il quindicesimo giorno decorrente dalla pubblicazione – bensì alla loro efficacia, ossia alla effettiva idoneità di tali norme a regolare i rapporti giuridici.</p> <p>La Sezione segnala in ogni caso – non rinvenendo elementi per valutare se il contenuto della disposizione corrisponda alle intenzioni del Ministero o se invece si tratti di un'omissione cui è necessario porre rimedio – che, nel rimettere a successivi atti amministrativi l'individuazione della decorrenza dell'obbligo per i soggetti legittimati di trasmettere il fascicolo digitale unitamente alla "<i>copia mensile dei repertori su supporto cartaceo</i>", l'art. 18, c. 1, lett. <i>a</i>) menziona appunto le sole copie repertoriali e non anche le copie trimestrali del registro somme e valori, sebbene anche queste ultime siano destinate a confluire nel fascicolo digitale. Ne consegue che, in base alla formulazione della disposizione, la duplicazione del supporto (cartaceo e digitale) prevista nella prima fase è limitata alle copie repertoriali, dovendo le copie trimestrali del registro somme e valori essere trasmesse unicamente – a decorrere dalla data stabilita dal provvedimento di cui alla lettera <i>a</i>) – in formato digitale.</p> <p>Infine, la Sezione svolge talune osservazioni di <i>drafting</i>, relativamente agli aspetti redazionali, segnalando in particolare che, laddove il testo della disposizione rinvii ai commi di specifici articoli, è opportuno che il termine "comma" sia seguito dal numero arabo in cifra, in luogo del numero romano in lettere che nel testo trasmesso precede il termine "comma".</p>	
26.08.2025	802/2025	01.09.2025	970/2025	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante	Formali e sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, lo schema di provvedimento si inquadra nel contesto dell'attuazione del d.l. 4 luglio 2024, n. 92 ("<i>Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia</i>"), conv. con mod.</p>	Favorevole con osservazioni

					<p>“Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di procedimento per la concessione della liberazione anticipata e di corrispondenza telefonica dei detenuti e degli internati”.</p>	<p>dalla l. 8 agosto 2024, n. 112, volto a innovare la disciplina procedurale concernente la liberazione anticipata (art. 5) e la corrispondenza telefonica dei detenuti (art. 6). Secondo quanto evidenziato dall’AIR, l’obiettivo di carattere generale dello schema regolamentare sottoposto all’esame della Sezione è quello di completare il quadro normativo di fonte primaria con disposizioni attuative riguardanti i suddetti profili del trattamento penitenziario.</p> <p>La base normativa dello schema è dunque da rinvenirsi nei menzionati artt. 5, c. 4, e 6, c. 1, d.l. n. 92/2024, i quali apportano modifiche al regolamento dell’ordinamento penitenziario di cui al d.P.R. n. 230/2000. Come messo in evidenza dalla Sezione, la relazione AIR precisa che la piena operatività delle innovazioni poste dalla normativa primaria richiede necessariamente un completamento del quadro regolamentare. Sempre l’AIR aggiunge che lo schema di regolamento interviene anche per superare talune criticità emerse in sede applicativa con l’entrata in vigore del d.l. n. 92/2024. <i>In primis</i>, le interlocuzioni condotte con i dirigenti dei Tribunali di sorveglianza hanno messo in evidenza alcuni aspetti problematici dell’attuale transizione normativa con riferimento alla gestione delle istanze di liberazione anticipata (la quale, peraltro, rappresenta uno dei principali carichi di lavoro dei Tribunali medesimi) che si concludono spesso con esiti sfavorevoli; esiti dovuti a carenze documentali o procedurali piuttosto che al merito della richiesta. In proposito, l’ATN – nell’evidenziare che le disposizioni contenute nello schema di provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza, anche di rango costituzionale –informa tuttavia che presso la Corte costituzionale risulta pendente, per l’appunto, un giudizio di legittimità relativo alle disposizioni appena richiamate. L’ATN espressamente afferma che detto giudizio verte su specifici profili di illegittimità che l’intervento normativo in esame intende superare. Il tema rientra, infatti, fra i “<i>problemi da affrontare</i>” segnalati dall’AIR, problemi che hanno fondato la “<i>questione di legittimità costituzionale attualmente pendente</i>”.</p> <p>In questo quadro normativo e di contesto – che la relazione AIR definisce di “<i>emergenza strutturale</i>” – la Sezione osserva come l’applicazione degli istituti deflattivi e premiali (quali, tra gli altri, la liberazione anticipata e la nuova e più favorevole disciplina della corrispondenza telefonica) assuma “<i>un ruolo strategico per la tenuta del sistema penitenziario nel suo complesso</i>”.</p> <p>Quanto alla base legale dello schema di provvedimento relativo alla disciplina della liberazione anticipata, l’art. 5, c. 4, d.l. n. 92/2024 prevede che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, vengano apportate specifiche modifiche al d.P.R. n. 230/2000, mediante regolamento adottato ai sensi dell’art. 17, c. 1, l. 23 agosto 1988, n. 400. Nel merito, tali modifiche si rendono necessarie affinché: <i>i</i>) il procedimento per il riconoscimento del beneficio sia adeguato alle previsioni dell’art. 69-<i>bis</i>, l. n. 354/1975; <i>ii</i>) fino alla compiuta informatizzazione del fascicolo personale gli elementi di valutazione necessari siano trasmessi al magistrato di sorveglianza con la cadenza prevista dall’art. 69-<i>bis</i>, c. 2, l. n. 354/1975; <i>iii</i>) il direttore dell’istituto trasmetta gli elementi di valutazione necessari, in tutti i casi in cui è richiesto l’accesso a misure alternative alla detenzione o benefici analoghi.</p> <p>Per quanto concerne la materia della corrispondenza telefonica, la base legale dello schema di provvedimento è rinvenibile all’art. 6, c. 1, d.l. n. 92/2024, il quale</p>
--	--	--	--	--	---	---

						<p>prevede, nei medesimi termini e modalità sopra riferiti, che vengano apportate al regolamento di cui al richiamato d.P.R. n. 230/2000 le modifiche necessarie a garantire la prosecuzione dei rapporti personali e familiari dei detenuti.</p> <p>Venendo alle specifiche osservazioni della Sezione, essa rileva che lo schema di regolamento in esame interviene su un tema, quello della liberazione anticipata, assai delicato. Il giudizio di legittimità pendente presso la Corte costituzionale, di cui si è detto, circa la conformità della nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 92/2024 ai principi sanciti dagli artt. 27, c. 3 ultima parte, e 3 Cost., è la riprova dell'impatto sostanziale che un atto di regolamentazione può avere in un settore così sensibile come quello che concerne il trattamento penitenziario. Il legislatore, in proposito, ha:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inteso modificare anzitutto la normativa primaria di riferimento mediante il d.l. n. 92/2024;</li> <li>- demandato a un regolamento ai sensi dell'art. 17, c. 1, l. n. 400/1988 le necessarie modifiche al regolamento sull'ordinamento penitenziario di cui al d.P.R. n. 230/2000.</li> </ul> <p>Il tutto nell'intento di garantire un'applicazione più efficace dell'istituto della liberazione anticipata, sia in favore del detenuto sia in favore della magistratura di sorveglianza, attraverso una semplificazione della relativa procedura.</p> <p>Il legislatore – sotto il profilo metodologico – ha, dunque, operato in due tempi. In primo luogo, ha modificato la normativa primaria, ossia l'art. 69-<i>bis</i> della l. n. 354/1975, che disciplina il procedimento di riconoscimento della liberazione anticipata <i>ex art. 54</i> della medesima legge, aggiungendo il comma 10-<i>bis</i> all'art. 656 c.p.p. relativo all'esecuzione delle pene detentive. Ha rinviato, invece, a un momento successivo la predisposizione concreta delle pertinenti procedure, mediante lo schema di regolamento in esame, colmando carenze di coordinamento e razionalizzando comportamenti derivanti anche da prassi applicative recepite, nonché utilizzando le indicazioni emerse dalle interlocuzioni con i dirigenti dei Tribunali di sorveglianza delle principali sedi nazionali.</p> <p>In proposito, preso atto che lo schema di regolamento affronta positivamente le problematiche emerse nell'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale, la Sezione non può sottacere il <i>ritardo</i> con il quale interviene il regolamento (essendo trascorsi già sei mesi dalla data entro la quale avrebbe dovuto essere emanato) in un ambito connotato da complessità operative e di coordinamento. Ciò anche se tale ritardo non incide sulla legittimità formale dell'iniziativa, tenuto conto della natura non perentoria del termine previsto dalla norma primaria (Cons. St., Ad. gen., 16 maggio 1996, n. 90).</p> <p>In sostanza, l'evidente connessione logica e funzionale tra le norme di fonte primaria e quelle di fonte regolamentare in oggetto avrebbe suggerito, sotto il duplice profilo formale e sostanziale, una unitaria, omogenea e coerente disciplina attuativa ravvicinata nei tempi, nonché un ordinato coinvolgimento dei diversi attori interessati, a vario titolo, nelle questioni in argomento.</p> <p>In ogni caso, lo schema di regolamento integra un'iniziativa di impatto significativo, per il quale la modulazione dei contenuti dell'intervento normativo avrebbe sollecitato, in sede istruttoria, oltre a una puntuale e misurata definizione degli obiettivi, anche una individuazione analitica dei rilevanti indicatori e una stima</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>adeguata degli esiti attesi, in termini di efficacia ed efficienza della neo-disciplina. Stante l'inadeguatezza, sotto questo profilo, dell'analisi (preventiva) di impatto, si raccomanda, quanto meno, un efficace monitoraggio (in termini di valutazione a posteriori dell'impatto di regolazione: VIR) sulle disposizioni in via di introduzione (che allo stato non è previsto dal regolamento, anche se viene contemplato dall'AIR per il futuro).</p> <p>Le interlocuzioni condotte con i dirigenti dei Tribunali di sorveglianza hanno messo in evidenza alcuni aspetti problematici dell'attuale transizione normativa. Nelle circostanze di emergenza strutturale, l'applicazione degli istituti deflattivi e premiali quali la liberazione anticipata e la corrispondenza telefonica assumono un ruolo strategico fondamentale per la tenuta del sistema penitenziario nel suo complesso. Quanto sopra assume rilievo anche alla luce della "clausola di invarianza finanziaria", stabilita dall'art. 3 dello schema. Infatti, per garantire l'effettiva attuazione del nuovo paradigma regolatorio, sarebbe opportuno verificare se le strutture competenti siano effettivamente dotate dei mezzi e del personale adeguato unitamente alla formazione professionale necessaria, ovvero se non sia doveroso valutare – atteso il dettaglio del portato normativo <i>de quo</i> – debite iniziative volte al potenziamento del personale e all'implementazione del relativo percorso di formazione. Con riferimento a tale ultimo aspetto, occorre evidentemente tener conto del sopravvenire di maggiori oneri finanziari che, a ben vedere, comprometterebbero la (a oggi ritenuta) neutralità finanziaria del provvedimento in esame.</p> <p>Sul piano del metodo, la Sezione contesta che il Ministero, «nonostante le vane sollecitazioni formulate per le vie brevi», ha trasmesso gli atti con un unico <i>file</i>, che incorpora documenti non redatti in formato nativo digitale e non rende verificabile la firma digitale di singoli allegati. Un'adeguata interlocuzione con la Sezione presuppone, infatti, l'inoltro di atti e documenti distinti, distintamente numerati e puntualmente denominati, separatamente imputabili e formalmente sottoscritti. Sarebbe stato altresì opportuno che, a fini collaborativi, la trasmissione fosse avvenuta in formato duplice, uno dei quali in <i>word</i>.</p> <p>Infine, ai sensi dell'art. 17, c. 3, l. n. 400/1988, il presente schema di decreto, in quanto regolamento, deve essere sottoposto al visto e alla registrazione della Corte dei conti, facendone menzione nel preambolo.</p>		
26.08.2025	755/2025	01.09.2025	977/2025	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2023, n. 195, recante regolamento di organizzazione degli	Formali e sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, lo schema interviene – con la tecnica della novella – sul d.P.C.M. 30 ottobre 2023, n. 195, relativo alla riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i> del Ministero della salute. Si tratta di un provvedimento adottato ai sensi dell'art. 17, c. 4-bis, l. 23 agosto 1988, n. 400, da adottare nel rispetto dell'<i>iter</i> individuato dal comma 2 del medesimo art. 17 (ossia «[c]on decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta»).</p> <p>Quanto al contesto normativo, la Sezione rileva più nel dettaglio che lo schema in esame è finalizzato ad adeguare il vigente Regolamento di organizzazione del Ministero della salute all'incremento da centoventi a centotrenta unità del</p>	Favorevole con osservazioni

					<p>uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance".</p>	<p>contingente di personale di diretta collaborazione, così come previsto <i>ex art. 5-bis</i>, c. 2, d.l. 14 marzo 2025, n. 25, rimanendo invariato il numero di dirigenti assegnati ai medesimi uffici e, nel contempo, a introdurre disposizioni volte a prevedere la figura del vice Ministro e la relativa segreteria, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1, c. 24-<i>quater</i>, d.l. 18 maggio 2006, n. 181, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2006, n. 233. La disposizione riserva al vice Ministro, ove nominato, un contingente di personale pari a quello previsto per le segreterie dei Sottosegretari di Stato. Tale contingente si intende compreso nel contingente complessivo del personale degli uffici di diretta collaborazione. Le ulteriori modifiche, invece, provvedono a razionalizzare e omogeneizzare i ruoli dei consiglieri nominati dal Ministro.</p> <p>L'Amministrazione riferisce che la scelta della tecnica redazionale tiene conto dell'orientamento della Sezione (è richiamato il parere n. 104 del 5 febbraio 2025), la quale predilige la tecnica della novella, sia perché essa rappresenta la modalità raccomandata dalle vigenti "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi" (risultanti dalle circolari congiunte dei Presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001), sia perché essa favorisce una più agevole conoscibilità del nuovo regolamento nella sua interezza (sono richiamati i pareri della Sezione nn. 1374/2020, 1497/2020, 1674/2020). Al riguardo, la Sezione – premesso che qualora l'Amministrazione fosse intervenuta con il d.P.R. in maniera significativa su un testo recante la forma del d.P.C.M. avrebbe preferito che si operasse con un nuovo d.P.R. (<i>ex multis</i>, Cons. St., Sez. I, parere n. 1375/2021) – prende atto che l'intervento riguarda limitate parti di sei articoli del vigente regolamento e che pertanto l'effetto della "interpolazione" tra fonti tra loro diverse e la conseguente redazione di c.d. "strumenti normativi misti" appare invero sostenibile e tale da far meglio comprendere la limitata portata dell'intervento.</p> <p>Avuto riguardo all'<i>iter</i> di formazione del regolamento, la Sezione osserva, anzitutto, che la richiesta di parere è accompagnata dalla trasmissione degli "atti di concerto", resi: <i>i</i>) per il Ministro della pubblica amministrazione, d'ordine dello stesso, dal capo dell'Ufficio legislativo; <i>ii</i>) per il Ministro dell'economia e delle finanze, con nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.</p> <p>Sul punto la Sezione, quanto al concerto del Ministro per la pubblica amministrazione, pur senza farne oggetto di rinnovato rilievo formale ostativo, per un verso richiama il proprio costante orientamento (<i>ex multis</i>, Cons. St., pareri n. 1282/2024 e n. 1216/2024); per altro verso reitera le osservazioni già formulate in occasione dell'espressione del parere sul Regolamento che lo schema in oggetto va a novellare (parere n. 1356 del 26 ottobre 2023), ove si era evidenziata la dubbia adeguatezza dell'apporto delle citate Amministrazioni concertanti poiché privo, anche sotto il profilo formale, di una valutazione specifica e contestualizzata.</p> <p>Quanto al "concerto" del Ministero dell'economia e delle finanze, reso con nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, la Sezione ne contesta l'inadeguatezza, in considerazione anche del fatto che la nota, oltre a non provenire dall'Autorità politica: non è firmata dal Capo di Gabinetto (né dal Capo Ufficio legislativo) su delega (ma nemmeno d'ordine) dell'Autorità politica; risulta diretta alle strutture interne del Ministero dell'economia e delle finanze e dunque risulta avere mera rilevanza interna; fa riferimento al recepimento di osservazioni formulate con una nota – precedente – della Ragioneria Generale, di cui non v'è contezza agli atti trasmessi alla Sezione; reca la mera espressione – da valere esclusivamente sul</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>piano tecnico – di “non avere osservazioni da formulare” e dunque di consentire l’ulteriore corso dello schema in assenza di rilievi ostativi del Dipartimento del Mef. Tutto ciò premesso, la Sezione rinvia alle osservazioni già contenute in precedenti pareri sull’assenza degli atti di concerto ove – come nel caso del presente schema regolamentare – espressi in modalità che non consentano di far emergere l’<i>an</i> e il <i>quomodo</i> della partecipazione formale delle Autorità politiche concertanti alla fase di formazione della decisione politica.</p> <p>Sempre a proposito dell’<i>iter</i> procedimentale, la Sezione osserva poi che il preambolo dello schema di regolamento oggetto di parere richiama l’avvenuta “informativa” delle organizzazioni sindacali con comunicazioni del 3 luglio 2025, allegando a tal riguardo la mail di inoltro del testo a cura dell’Ufficio relazioni sindacali, senza tuttavia fornire elementi di dettaglio nelle relazioni a corredo. Come da prassi consolidata della Sezione, la “previa informazione sindacale”, relativa alla “organizzazione degli uffici” non ha valore meramente formale ed è prescritta dall’art. 6, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in relazione all’art. 40, c. 1 (ma si vedano altresì l’art. 5, c. 2 e l’art. 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, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300).</p> <p>La contrattazione collettiva – cui è rimessa, ai sensi dell’art. 9, c. 1, d.lgs. n. 165/2001, la disciplina sia degli “istituti” che delle “modalità” della partecipazione – costituisce un’informazione formalizzata, preventiva, effettiva e collaborativa, improntata “alla partecipazione consapevole, al dialogo costruttivo e trasparente, alla reciproca considerazione” (art. 3, c. 1), cui è strumentale, in una prospettiva di leale cooperazione, la riconosciuta facoltà non solo di formulare “osservazioni”, ma anche di elaborare “proposte”.</p> <p>La Sezione, pertanto, si limita a prendere atto del mero richiamo nel preambolo dello schema delle modalità temporali del coinvolgimento informativo delle organizzazioni sindacali, nell’impossibilità di formulare ogni valutazioni sindacali, in assenza di documentazione ulteriore ovvero di informazioni circa eventuali osservazioni o proposte emerse o formulate all’esito di detta interlocuzione.</p> <p>Venendo alle specifiche osservazioni, la Sezione rileva che con l’art. 1 dello schema si provvede a eliminare la figura del “Consigliere del Ministro per gli affari giuridici” di cui all’art. 1, c. 6, d.P.C.M. n. 195/2023, includendola fra quella dei consiglieri giuridici (generici) di cui all’art. 8, c. 1 del medesimo regolamento. La Relazione illustrativa evidenzia che la finalità della disposizione è quella di evitare in tal modo possibili duplicazioni di funzioni. Al riguardo, si rileva che la modifica trae origine da una scelta organizzativa dell’Amministrazione alla quale la Sezione si rimette, non senza tuttavia osservare, rispetto al dichiarato intento di evitare possibili duplicazioni di funzioni, che il vigente regolamento già prevede che l’attività del Consigliere per gli affari giuridici sia svolta in raccordo con il Capo Ufficio, proprio al fine di evitare duplicazione di funzioni.</p> <p>Inoltre, la Sezione rileva che lo schema di Regolamento all’esame non reca disposizioni transitorie, dovendosi pertanto presumere che la posizione di “Consigliere del Ministro per gli affari giuridici” che si va ad abrogare sia allo stato non conferita. In caso contrario, la Sezione ricorda la necessità che l’Amministrazione preveda nel regolamento la durata dell’incarico fino a naturale</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

						scadenza ovvero individui soluzioni alternative in coerenza con l'impianto complessivo delle modifiche apportate al regolamento.	
26.08.2025	770/2025	01.09.2025	981/2025	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante il <i>“Regolamento generale dei giochi numerici, ai sensi dell'articolo 6, comma 2 del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41”</i> .	Formali e sostanziali  Nel sistema delle fonti, lo schema di regolamento in esame è adottato in attuazione dell'art. 6, c. 2, d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41, che – in attuazione dell'art. 15, l. 9 agosto 2023, n. 111 – ha definito il quadro regolatorio di fonte primaria della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia, previo riordino delle disposizioni vigenti in materia. Tale art. 6, c. 2, d.lgs. n. 41/2024 ha rimesso l'“introduzione” o l'“adeguamento” della disciplina dei giochi a distanza di cui al comma 1 – tra cui i giochi numerici a totalizzatore nazionale e i giochi numerici a quota fissa – ad <i>“appositi regolamenti”</i> del Ministro dell'economia e delle finanze, adottati, su proposta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), ai sensi dell'art. 17, c. 3, l. 23 agosto 1988, n. 400.  In particolare, lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze all'esame della Sezione, recante la disciplina dei giochi numerici, distingue un <i>“impianto generale e comune”</i> , da un lato, e <i>“disposizioni specifiche”</i> per ciascuna delle tipologie di giochi numerici, dall'altro.  A proposito dell'adeguatezza dell'AIR, la Sezione rimarca che, con nota del 29 luglio 2025 il NUVIR aveva invitato l'Amministrazione a integrare l'AIR: a) fornendo <i>“informazioni e dati puntuali sulla consistenza dei problemi [...] che l'intervento normativo intende risolvere”</i> , nonché sulle <i>“relative implicazioni”</i> , a fronte della rilevata genericità in ordine tanto agli <i>“aspetti generali”</i> , quanto ai <i>“temi specifici”</i> ; b) specificando i termini dell'“ <i>apprezzamento</i> ” manifestato dal pubblico per le tipologie tradizionali di prodotto (Lotto e SuperEnalotto). Sebbene il NUVIR (con nota del 31 luglio 2025) abbia ritenuto adeguato il recepimento delle osservazioni formulate con la nota del 29 luglio, la Sezione contesta, in sintesi, il carattere non pregnante delle ragioni che, secondo la valutazione dell'Amministrazione, hanno reso necessario l'intervento normativo di rango secondario. In particolare, l'AIR risulta integrata, per un verso, con considerazioni inerenti all'oggetto dell'affidamento ai concessionari, sul presupposto che esso non riguardi solo la raccolta ma anche la gestione in senso ampio dei giochi numerici e, per altro verso, da osservazioni concernenti il carattere risalente della disciplina del gioco del Lotto e della frammentarietà della disciplina dei singoli giochi, in quanto affidata ad atti amministrativi generali. Sotto il primo profilo la Sezione rileva che si tratta di osservazioni non pertinenti con i rilievi mossi dal NUVIR, incentrati sulla genericità dei contenuti dell'AIR. Sotto il secondo profilo, si tratta di considerazioni non del tutto idonee a giustificare l'intervento normativo. Da un lato, infatti, non è a tal fine dirimente, di per sé, il carattere risalente delle disposizioni vigenti, assumendo semmai rilevanza la necessità – non esplicitata nell'AIR – di modificarne il contenuto per effetto di sopravvenienze, rappresentate per esempio dall'evoluzione tecnologica. Dall'altro, pur nella nuova cornice della <i>“parte generale”</i> rappresentata dalle norme del Titolo I dello schema di regolamento sui giochi numerici, la rilevata frammentarietà è destinata a permanere anche in futuro, in quanto lo stesso schema rinvia ad atti amministrativi per la disciplina delle singole formule di gioco e conferma, inoltre, la vigenza delle specifiche norme regolamentari, risalenti agli anni Novanta, concernenti i giochi del Lotto e del SuperEnalotto.	Favorevole con osservazioni

						<p>Sotto questo profilo la Sezione ribadisce, quindi, le osservazioni formulate con il parere interlocutorio n. 594 del 16 giugno 2025 – reso con riferimento al corrispondente schema di decreto ministeriale recante il “<i>Regolamento generale delle lotterie ad estrazione istantanea anche con partecipazione a distanza</i>” – in ordine alla necessità di pervenire a un riassetto normativo complessivo della materia dei giochi mediante l’adozione di uno specifico codice volto alla creazione di una raccolta organica di tutte le norme di rango legislativo, cui far seguire analogo riassetto delle norme di rango secondario.</p> <p>Per quanto concerne i dati quantitativi con cui l’AIR, su sollecitazione del NUVIR, è stata integrata, la Sezione osserva che le informazioni ivi riportate e le considerazioni in ordine alla rilevanza percentuale, in rapporto alla raccolta totale, della raccolta relativa ai giochi del Lotto e del 10eLotto, da un lato, e del SuperEnalotto, dall’altro, non risultano in alcun rapporto (logico o causale) con i pur apprezzabili – ma generici – obiettivi ivi menzionati. In altri termini, non è esplicitato in che modo il prospettato intervento regolamentare consentirebbe “<i>di assicurare i livelli di raccolta delle formule di gioco trainanti (SuperEnalotto, Lotto, 10eLotto) e garantire un flusso di raccolta aggiuntivo delle altre</i>”; obiettivi, questi, rispetto ai quali potrebbero eventualmente acquisire rilevanza (non le norme contenute nel regolamento, ma) l’introduzione di nuove formule di gioco o la modifica di quelle esistenti.</p> <p>Analoghi rilievi in ordine al carattere meramente qualitativo dell’analisi concernente l’impatto delle nuove norme regolamentari sono peraltro stati formulati dalla Sezione con il menzionato parere interlocutorio n. 594 del 2025.</p> <p>Venendo alle osservazioni sull’articolato normativo, la Sezione segnala la necessità di una revisione delle definizioni, al fine di eliminare le incertezze e le contraddizioni, pena la compromissione delle esigenze di chiarezza e, in ultima analisi, di certezza che sono proprie delle norme definitorie.</p> <p>L’art. 15 stabilisce i limiti minimo e massimo del <i>payout</i> (inteso quale valore medio di restituzione della raccolta in vincite, per ciascun concessionario), determinandoli nella percentuale del 50 e del 78 per cento. La Sezione osserva che non si rinviene nella relazione illustrativa alcun elemento utile al fine di valutare la compatibilità di tale disposizione con l’art. 21, c. 2, d.l. 1° aprile 2009, n. 78, conv. con mod. dalla l. 3 aprile 2009, n. 102, che con riguardo ai giochi di qualsiasi categoria stabilisce la percentuale massima del <i>payout</i> nel 75 per cento. Sul punto la Sezione richiama i rilievi formulati, con riferimento allo schema di decreto ministeriale concernente le lotterie istantanee, con il parere interlocutorio n. 594 del 2025 – sostanzialmente confermati con il corrispondente parere definitivo reso all’esito dell’adunanza del 26 agosto 2025 –, con specifico riguardo alla mancanza, in sede di AIR, delle analisi quantitative indispensabili al fine di valutare l’adeguatezza della determinazione e della variabilità del <i>payout</i>.</p> <p>L’art.18 (rubricato “<i>Termini di riscossione</i>”) prevede, al comma 1, che il pagamento delle vincite debba essere richiesto entro sessanta giorni (con decorrenza dal giorno successivo alla pubblicazione del Bollettino ufficiale). Il comma 2 stabilisce che le vincite non riscosse entro il suddetto termine sono versate all’erario. Si stabilisce così in via regolamentare un termine di decadenza non espressamente previsto dalla fonte primaria cui il decreto ministeriale è destinato a dare attuazione. La portata precettiva della precisazione (contenuta nel comma 1 dell’art. 18), per cui il termine di sessanta giorni per richiedere il pagamento della vincita opera “<i>salvo i casi in cui</i></p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p><i>i termini per la riscossione vadano adeguati a quanto previsto da specifiche discipline”, è tuttavia di difficile perimetrazione, non comprendendosi a quali “specifiche discipline” – che andrebbero semmai puntualmente indicate – l’Amministrazione intenda fare rinvio, né se si tratti di “discipline” poste dalla legge, da specifiche fonti di rango secondario (diverse dallo schema di decreto in esame) o da atti amministrativi (i quali non potrebbero peraltro derogare al termine stabilito dal regolamento, ove da questo non espressamente abilitati in tal senso). Il carattere vago e tecnicamente impreciso della disposizione ne impone pertanto la riformulazione o, in mancanza, l’estromissione.</i></p> <p>L’art. 26, nel prevedere con riferimento al gioco del Lotto l’assoggettamento dello stesso al d.P.R. n. 303 del 1990, non chiarisce se il gioco del Lotto sia disciplinato unicamente da quest’ultimo d.P.R. (e dunque sia così escluso dall’ambito di applicazione dal regolamento sottoposto a parere), o se invece sia disciplinato da entrambi i regolamenti. Ferma restando la necessità di riformulare la disposizione in modo da chiarire quale delle due ipotesi sopra menzionate trovi applicazione, con riferimento alla seconda ipotesi è necessario prevedere un coordinamento tra le due discipline. La Sezione ravvisa inoltre l’opportunità di precisare, nel corpo della disciplina transitoria, che fino alla entrata in vigore del regolamento restano ferme le discipline di gioco anteriormente vigenti.</p> <p>Si rileva poi l’assenza nel testo dello schema della clausola di invarianza finanziaria e se ne suggerisce l’inserimento.</p> <p>Da ultimo, sono formulate talune osservazioni di <i>drafting</i>. Tra di esse, si riscontra che – giacché, ai sensi dell’art. 17, c. 4, l. n. 400/1988 lo schema di decreto riveste natura regolamentare (di regolamento ministeriale) ed è quindi annoverato tra gli “atti normativi a rilevanza esterna” per i quali permane, ai sensi dell’art. 3, c. 1, lett. c) della l. 14 gennaio 1994, n. 20, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti – l’adempimento relativo al visto e alla registrazione della Corte dei conti deve essere menzionato nel preambolo.</p>		
26.08.2025	772/2025	01.09.2025	986/2025	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “ <i>Modifiche al Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84, al Regolamento concernente l’organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del</i>	Formali e sostanziali	<p>Sul piano del metodo, la Sezione stigmatizza il fatto che il Ministero, a dispetto delle vane sollecitazioni formulate per le vie brevi, abbia trasmesso gli atti con un unico <i>file</i>, che incorpora documenti non redatti in formato nativo digitale, non rende verificabile la firma digitale di singoli allegati, compromettendone (come nel caso delle tabelle) la stessa leggibilità. Questo in quanto un’adeguata interlocuzione con il Consiglio presuppone l’inoltro di atti e documenti distinti, numerati e puntualmente denominati, separatamente imputabili e formalmente sottoscritti. In tale quadro, sarebbe stato altresì opportuno che, sempre a fini collaborativi, la trasmissione fosse avvenuta in formato duplice, uno dei quali in <i>word</i>.</p> <p>Nel sistema delle fonti, il regolamento è stato predisposto nelle forme del decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell’art. 17, commi 2 e 4-<i>bis</i> della l. 23 agosto 1988, n. 400, per l’impossibilità di rispettare il termine del 30 ottobre 2023, previsto per l’adozione con d.P.C.M. dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri dall’art. 13 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173.</p> <p>La finalità dell’intervento normativo è quella di dare attuazione a previsioni di rango primario volte a potenziare le strutture del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, da un lato, mediante l’istituzione di due nuove direzioni generali</p>	<p>Negativo.</p> <p>La Sezione, nello spirito di una leale collaborazione, evidenzia che la richiesta di parere non è accompagnata dalla trasmissione del previsto atto di concerto reso dal Ministro per la pubblica amministrazione e dal Ministro dell’economia e delle finanze, di cui si dà</p>

					<p>Ministro della giustizia, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 100 e al Regolamento concernente l'istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 85 del 2009 di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2016, n. 87".</p>	<p>dedicate alle specialità del Corpo di polizia penitenziaria e ai servizi logistici e tecnici del medesimo Corpo e, dall'altro, aggiornando la distribuzione territoriale dei Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, con la creazione di un nuovo Provveditorato per le regioni Abruzzo e Molise, con sede a Pescara. Inoltre, l'intervento mira a istituire, nell'ambito dell'Ufficio di Gabinetto, una Struttura di missione per la valutazione delle politiche pubbliche e la revisione della spesa, di livello dirigenziale generale, con l'obiettivo di garantire l'efficientamento del processo di programmazione delle risorse finanziarie e degli investimenti, al contempo formalizzando l'istituzione della Segreteria del Capo di Gabinetto (per supportare le attività istituzionali di quest'ultimo) e aggiornando alcune tabelle allegate al d.P.C.M. n. 84 del 2015 relative alla dotazione organica complessiva del personale dirigenziale e non dirigenziale.</p> <p>Nello spirito di una piena collaborazione, la Sezione osserva, in via preliminare, che la richiesta di parere non è accompagnata dalla trasmissione del previsto "atto di concerto" reso dal Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, di cui tuttavia si dà generico atto nel preambolo.</p> <p>Sul punto, importa, in termini generali, rimarcare la rilevanza (non formale) di tale significativo momento <i>codecisionale</i>, in ordine al quale la Sezione ha in più occasioni affermato, sotto un profilo dogmatico (da ultimo, cfr. i pareri n. 1229/2023 e n. 1083/2023), 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.</p> <p>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 (anche di ordine organizzativo e infrastrutturale), che abilita del resto alla formulazione di suggerimenti e di proposte di modifica o di integrazione. Per tal via – pur con l'elevato tasso di politicità e l'ampia discrezionalità che connotano l'attività di concertazione a livello ministeriale – la sua manifestazione realizza un'effettiva <i>partecipazione</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, con ciò realizzandosi una forma di <i>concorso nel volere</i>.</p> <p>Di conseguenza – per quanto sia pur sempre possibile che l'autorità concertata nulla abbia da osservare sullo schema di atto – la Sezione rimarca che si tratta di un caso limite, che non può ridurre il concerto – svilendone importanza, senso e funzione – a mera e vacua <i>formula di stile</i>.</p> <p>In analoghe situazioni, del resto, la Sezione ha evidenziato 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 <i>atto d'assenso formale</i> (con riguardo alla necessaria previa acquisizione del concerto ministeriale, si vedano i pareri 1° giugno 2018, n. 1450; 7 ottobre 2016, n. 2059; 6 ottobre 2015, n. 2750; 1° settembre 2015, n. 2473; 18 novembre 2011, n. 4228; 8 giugno 2010, n. 2598; 1° giugno 2010, n. 2527). Ne discende, in termini generali, che il concerto non può essere surrogato: a) né da un mero e "secco" <i>nulla-osta</i>, con il quale il Ministero concertante si limiti, con formula</p>	<p>generico atto nel preambolo.</p> <p>Ancora sul piano degli adempimenti procedurali, la Sezione evidenzia che non si comprende se le organizzazioni sindacali abbiano fornito riscontro alla trasmissione dello schema e, in caso affermativo, ove abbiano formulato osservazioni, se esse siano state prese in considerazione.</p> <p>Infine, quanto all'esame di dettaglio dello schema, la Sezione solleva molteplici perplessità circa vari profili della formulazione normativa.</p>
--	--	--	--	--	---	--	---

						<p>essenzialmente negativa, a escludere la sussistenza di ragioni preclusive alla decisione dell'autorità procedente; <i>b</i>) né da una (postuma) "approvazione", 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; <i>c</i>) né tantomeno, come nel caso di specie, dall'utilizzo della formula "d'ordine del Ministro" da parte del Capo dell'Ufficio legislativo e del Capo di Gabinetto del Ministro.</p> <p>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 – deve 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.</p> <p>Ancora sul piano degli adempimenti procedurali, la Sezione evidenzia che, se da un lato il confronto con le organizzazioni sindacali risulta attestato, dall'altro lato non si comprende se tali organizzazioni abbiano fornito riscontro alla trasmissione dello schema, e, in caso affermativo, se abbiano formulato osservazioni, se queste siano state prese in considerazione e in quale misura (venendo in gioco significativi interventi infrastrutturali, in grado di incidere sull'assetto organizzativo del Dicastero).</p> <p>Passando all'esame di dettaglio dello schema normativo, la Sezione solleva perplessità a proposito della genericità dell'espressione "promozione e coordinamento sul territorio nazionale del lavoro penitenziario", quali nuovi compiti assegnati alla Direzione generale dei detenuti.</p> <p>Ulteriori perplessità sono poi sollevate con riguardo alla possibilità di sovrapposizioni nello svolgimento dell'attività di "coordinamento sul territorio nazionale del lavoro penitenziario" da parte della Direzione generale dei detenuti e del trattamento rispetto alle molteplici potestà di coordinamento di cui viene ora resa titolare la nuova "Direzione generale delle specialità del Corpo di polizia penitenziaria".</p> <p>Ancora, la Sezione si chiede se, e in quale misura, le attività di "approvvigionamento di mezzi, beni materiali, attrezzature, infrastrutture, servizi" assegnate alla Direzione generale dei servizi logistici e tecnici possano costituire oggetto di sovrapposizione con le attività della Direzione generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria.</p> <p>Infine, si rileva una discrasia tra quanto espresso nel nuovo comma 3-bis dell'art. 7 del d.P.C.M. n. 100/2019, secondo il quale "nell'ambito dell'Ufficio di gabinetto opera la Struttura di missione per la valutazione delle politiche pubbliche", e le relazioni illustrativa e tecnica dove viene indicato che l'intervento normativo è diretto a istituire siffatta Struttura di missione. Tale disallineamento appare peraltro evidente alla luce dell'art. 1 del decreto del Ministro della giustizia 6 agosto 2024, che ha istituito detta Struttura di missione.</p>		
26.08.2025	809/2025	01.09.2025	991/2025	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Regolamento per la	Formali e sostanziali	In via preliminare, la Sezione osserva che lo schema di regolamento e la relazione tecnica risultano allegate in assenza della verifica di compatibilità economico-finanziaria da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (c.d. bollinatura della Ragioneria generale dello Stato). Tale carenza impedisce l'erogazione del parere (cfr., <i>ex multis</i> , pareri n.730/2024 e n. 1472/2023).	Sospeso (interlocutorio)

					<p><i>ripartizione degli incentivi per le funzioni tecniche al personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 45 del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2003, n. 36".</i></p>	<p>Come noto, infatti, la “relazione tecnica” (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 e circostanziato conto degli oneri finanziari coinvolti dall’iniziativa e delle relative modalità di copertura. Inizialmente 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, la sua estensione a tutti i provvedimenti di rango normativo, ancorché secondario, trae alimento dalla necessità di verificare, mercé le opportune verifiche e i puntuali riscontri di ordine tecnico, 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 “neutralità finanziaria”. Sulla relazione tecnica deve essere, per tal via, operata (alla stregua del paradigma di cui all’art. 17, c. 3, l. n. 196/2009) una “verifica di compatibilità” da parte del Ministero dell’economia e delle finanze, tradizionalmente affidata, secondo la risalente pratica della c.d. bollinatura, alla Ragioneria generale dello Stato, preordinata a validare il tratto esplicativo della relazione tecnica e a certificare la coerenza finanziaria.</p> <p>Ancorché la bollinatura non integri, di per sé, una condizione di efficacia giuridica dell’atto, va tenuto fermo che la strumentale (e, come tale, autonoma e preliminare) “verifica” di neutralità, affidata alla formale validazione dei contenuti della relazione tecnica di accompagnamento, costituisce un passaggio procedimentale imprescindibile perché il Consiglio di Stato possa esprimere il proprio parere, con compiuta acquisizione istruttoria.</p> <p>Nel sistema delle fonti, la base giuridica dello schema è da individuarsi nel d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, concernente il “<i>Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici</i>” e, in particolare, nell’art. 45 “<i>Incentivi alle funzioni tecniche</i>”, da leggersi in combinato con il nuovo regolamento di autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, adottato con d.P.C.M. 10 aprile 2024. Lo schema di regolamento all’esame della Sezione – più nel dettaglio – risponde all’esigenza di adeguare la disciplina regolamentare interna alle nuove disposizioni in materia di ripartizione degli incentivi alle funzioni tecniche, rispetto a quanto stabilito dall’abrogato d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e dal d.P.C.M. del 18 novembre 2021, n. 239, concernente il “<i>Regolamento recante norme per la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche al personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri</i>”.</p> <p>L’AIR evidenzia che la proposta di regolamento: <i>i</i>) risponde all’esigenza di adeguare la disciplina interna alle nuove disposizioni in materia di ripartizione degli incentivi alle funzioni tecniche; <i>ii</i>) per il personale non dirigenziale, trova applicazione per le attività riferibili alle procedure di affidamento avviate a decorrere dal 1° luglio 2023, data in cui le disposizioni del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, acquistano efficacia; <i>iii</i>) si applica al personale dirigenziale per le procedure di affidamento avviate a decorrere dal 31 dicembre 2024, data di entrata in vigore del d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, recante “<i>Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36</i>”.</p>
--	--	--	--	--	---	--

						<p>L’AIR dà altresì atto che in data 8 maggio 2025, lo schema di decreto all’esame è stato inviato alle Organizzazioni sindacali, che hanno presentato alcune proposte di modifica concernenti le aliquote delle misure degli incentivi alle funzioni tecniche, dichiaratamente in parte accolte nella versione del regolamento trasmessa per il parere. La Sezione, tuttavia, contesta che non è stata allegata alcuna nota/verbale che possa dare conto dettagliatamente delle menzionate proposte.</p> <p>Nel contesto di un giudizio non negativo sull’impostazione generale dello schema di decreto – atteso che lo schema attua, declinandoli nell’articolato, alcuni dei principi cui si ispira e si conforma il codice novellato, con particolare riferimento al principio del risultato e al principio della fiducia, dando necessario rilievo al merito e alla professionalità degli attori principali della contrattualistica pubblica e potenzialmente scongiurando il ricorso a professionalità esterne ipoteticamente maggiormente onerose – tuttavia la Sezione, data la rilevata carenza di verifica di compatibilità da parte del Dipartimento della Ragioneria generale del Ministero dell’economia e delle finanze, afferma di non poter rendere il richiesto parere. Peraltro, la Sezione si dichiara consapevole del fatto che l’Amministrazione istante, con la trasmissione dello schema, abbia assunto un ruolo sostanziale di capofila anche rispetto ai futuri regolamenti attuativi della medesima disposizione a opera delle altre Amministrazioni, pur nella specificità delle disposizioni organizzative e di ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio; (anche) in quest’ottica, pertanto, ritiene che sia necessario attendere la trasmissione degli incumbenti istruttori, al fine di consentire una corretta valutazione dell’impatto delle principali disposizioni di attuazione introdotte dal regolamento. Di conseguenza, la Sezione sospende l’espressione del parere in attesa degli incumbenti richiesti.</p>		
09.09.2025	839/2025	15.09.2025	1016/2025	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “ <i>Regolamento di istituzione di una zona economica esclusiva comprendente parte delle acque circostanti il mare territoriale nazionale, ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 giugno 2021, n. 91</i> ”.	Formali e sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, la Sezione rimarca che – nelle more dell’emanazione dello schema di decreto – è intervenuto il primo Piano del mare per il triennio 2023-2025, approvato dal Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM) con delibera del 31 luglio 2023 (supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 248 del 23 ottobre 2023). Tale Piano ricomprende tra i suoi obiettivi proprio quello di istituire una zona economica esclusiva, anche in forma parziale. La finalità è quella di proclamare una ZEE nella quale esercitare i diritti sovrani attribuiti dalle norme internazionali vigenti, facendo così fronte alle necessità poste dal mutevole quadro delle relazioni internazionali e dalle sfide geopolitiche contemporanee. L’istituzione della ZEE, anche in forma parziale, deve essere effettuata tenendo in debito conto la necessità di non pregiudicare il raggiungimento di futuri accordi con Stati adiacenti o frontisti.</p> <p>Sul piano delle finalità dell’intervento normativo, è altresì messa in luce la duplice esigenza avvertita dagli operatori economici:</p> <p><i>a)</i> da un lato, di disciplinare le diverse attività negli spazi marittimi in modo da disporre di informazioni affidabili e durevoli nel tempo per investire nelle rispettive iniziative imprenditoriali;</p> <p><i>b)</i> dall’altro, considerato che la certezza dei confini marittimi trascende gli spazi marittimi nazionali, di conoscere quali spazi siano da considerare sottoposti alla giurisdizione di altri Stati e quali rientrino, invece, nel regime dell’alto mare così come disciplinato dalla Convenzione in parola.</p> <p>In questo quadro, lo schema di regolamento all’esame della Sezione - come rappresentato nell’AIR - “<i>si limita a definire le coordinate</i>” delle aree di estensione</p>	<p>Favorevole con osservazioni e condizioni.</p> <p>In particolare, si pongono le condizioni di:</p> <p><i>i)</i> inserire, nel testo dello schema, quantomeno la previsione di un efficace “<i>monitoraggio</i>” in termini di “<i>valutazione a posteriori</i>” dell’impatto della regolamentazione (VIR), mediante l’introduzione di un meccanismo di verifica, a fronte della</p>

						<p>della ZEE nei tre quadranti del Mare Tirreno centro-meridionale, del Mare Ionio e del Mare Adriatico settentrionale e centro-meridionale, mentre “<i>Successive normative di settore</i>” – come ancora sottolineato dall’AIR - “<i>potranno poi prevedere l’esercizio di determinate attività e di specifici poteri statuali all’interno della ZEE</i>”.</p> <p>Venendo alle osservazioni sull’analisi di impatto della regolamentazione, la Sezione rileva, <i>in primis</i>, che l’art. 1, c. 2, l. n. 91/2021 non istituisce esso stesso la ZEE, bensì ne consente l’istituzione con apposito decreto del Presidente della Repubblica – ossia l’atto normativo sottoposto a parere – da notificare agli Stati il cui territorio è adiacente al territorio dell’Italia o lo fronteggia. In merito alla proclamazione di una zona economica esclusiva, si evidenzia che le disposizioni di cui all’art. 74 della UNCLOS, che vede l’accordo come strumento necessario nel caso di ZEE tra Stati con coste opposte o adiacenti, fa desumere <i>a contrario</i>, ove non ricorra tale ipotesi, che si possa procedere per proclamazione unilaterale. Conseguentemente, la Sezione rimarca che il regime giuridico di una zona economica esclusiva – la cui funzione è essenzialmente di natura economica – necessariamente differisce sia da quello afferente al mare territoriale che da quello relativo all’alto mare. In sostanza, la ZEE si può ritenere una zona ‘di transizione’ tra il mare territoriale e l’alto mare: in essa lo Stato costiero non gode di sovranità territoriale, come nel mare territoriale, ma esercita diritti sovrani sulle risorse economiche al suo interno. Tanto premesso, si rammenta che in base alla UNCLOS, a cui si dà applicazione con la specifica proclamazione della ZEE, deriva che lo Stato costiero:</p> <p><i>a)</i> gode di diritti sovrani sia ai fini dell’esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, sia ai fini di altre attività connesse con l’esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall’acqua, dalle correnti e dai venti (art. 56, c. 1);</p> <p><i>b)</i> ha il diritto esclusivo di costruire e di autorizzare e disciplinare la costruzione, la conduzione e l’utilizzo di isole artificiali, installazioni e strutture (art. 60, c. 1);</p> <p><i>c)</i> ha giurisdizione esclusiva su tali isole artificiali, installazioni e strutture, anche in materia di leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari, di sicurezza e di immigrazione (art. 60, c. 2);</p> <p><i>d)</i> ha giurisdizione sulla ricerca scientifica marina, sulla protezione e preservazione dell’ambiente marino (art. 56, c. 1, lett. <i>b</i>);</p> <p><i>e)</i> nell’esercizio dei propri diritti sovrani di esplorazione, di sfruttamento, di conservazione e gestione delle risorse ecologiche, può adottare tutte le misure necessarie a garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti adottati in conformità alla Convenzione medesima (art. 73, c. 1).</p> <p>Per contro, sullo Stato costiero gravano determinati obblighi riguardanti le dette isole artificiali e altre strutture simili (art. 60, commi 3 e ss.), tra i quali l’obbligo di notifica e avviso per assicurare la navigazione nella ZEE e l’obbligo di rimuovere qualsiasi installazione o struttura abbandonata o dismessa al fine di garantire la sicurezza della navigazione. Per tali ragioni lo Stato costiero può anche stabilire zone di sicurezza ragionevoli intorno a isole artificiali, installazioni e strutture (art. 60, c. 3). Da ultimo, sotto altro profilo, la Sezione si limita a rammentare che gli Stati terzi godono delle libertà previste dall’art. 58 della UNCLOS (quali la libertà di navigazione, di sorvolo, la posa di cavi e condotte sottomarine e altre attività</p>	<p>riscontrata debolezza dell’AIR;</p> <p><i>ii)</i> effettuare consultazioni con tutti i soggetti, organizzazioni e istituzioni che abbiano un interesse attivo nella materia e che possano quindi offrire dati, stime e valutazioni per definire un contesto di riferimento appropriato rispetto alle esigenze perseguite;</p> <p><i>iii)</i> verificare i maggiori oneri finanziari che potrebbero sopravvenire, con conseguente compromissione della (ritenuta) neutralità finanziaria del provvedimento;</p> <p><i>iv)</i> sottoporre lo schema al visto e alla registrazione della Corte dei conti, facendo menzione di tale adempimento nel preambolo.</p>
--	--	--	--	--	--	---	---

						<p>marittime internazionalmente lecite a queste connesse), purché compatibili con le altre disposizioni della Convenzione.</p> <p>Alla luce di quanto rappresentato, pare alla Sezione che con l'entrata in vigore del decreto in oggetto si realizzeranno tutte le condizioni per la proclamazione della ZEE italiana e, conseguentemente, scatteranno tutti i diritti sovrani e la giurisdizione nei termini previsti dalla UNCLOS. A fronte di ciò, consegue che lo schema di regolamento integra un'iniziativa di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, in ordine al quale la modulazione dei contenuti dell'intervento normativo avrebbe dovuto sollecitare, in sede istruttoria, una preventiva, puntuale e misurata definizione degli obiettivi, una individuazione analitica dei rilevanti indicatori e una stima adeguata degli esiti attesi, in termini di efficacia ed efficienza della neo-disciplina.</p> <p>Va aggiunto, con riferimento alle consultazioni, che si è in presenza (come peraltro evidenziato nella stessa AIR) di un provvedimento con ricadute dirette in settori trasversali, incluso il profilo di sicurezza nazionale, suscettibile di generare impatti sulla politica estera dell'Italia nei rapporti con gli Stati frontisti o adiacenti.</p> <p>Dato il peculiare contesto sopra delineato, la Sezione non può sottacere che l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), così come ora predisposta, non appare nel complesso aver debitamente apprezzato i numerosi profili di attenzione che l'attività di analisi preventiva avrebbe dovuto, per sua natura e funzione, adeguatamente sviluppare. Ciò anche e soprattutto in considerazione degli effetti derivanti dalla proclamazione della ZEE in termini di esercizio di diritti sovrani e del connesso adempimento dei relativi oneri che, in virtù della medesima proclamazione, incombono sullo Stato italiano nel far rispettare la legislazione nazionale nella sua veste di Stato costiero. L'inadeguatezza dell'analisi preventiva di impatto suggerisce di inserire, nel testo dello stesso schema, quantomeno un efficace "monitoraggio" in termini di "valutazione a posteriori" dell'impatto di regolamentazione (VIR) mediante l'introduzione di un apposito meccanismo di verifica. Tale meccanismo, basato su un costante aggiornamento dei dati e delle informazioni disponibili, parametrando anche la loro variazione (nel tempo di rilevazione/osservazione), posta in relazione a specifici indicatori pertinenti, dovrà essere volto ad apprezzare i molteplici effetti derivanti dall'istituzione della zona economica esclusiva in termini di esercizio dei diritti sovrani e dell'assolvimento dei connessi obblighi/oneri.</p> <p>Quanto all'intervallo di tempo nel quale effettuare il monitoraggio, questo dovrebbe, auspicabilmente, attestarsi su un periodo relativamente breve (inferiore a tre/cinque anni). Più nello specifico, la Sezione ritiene che il monitoraggio dovrà essere disciplinato e condotto in modo da fornire, alle autorità di governo coinvolte, puntuali indicazioni circa la razionalità e coerenza della gestione, con particolare riguardo ai ritorni economici derivanti dalle attività concretamente svolte nell'ambito della ZEE, sia dal punto di vista della redditività che del contributo alla ricchezza nazionale.</p> <p>Ciò, peraltro, anche al fine di verificare l'attendibilità della dichiarata "invarianza finanziaria", atteso che si pongono, già nell'immediatezza dell'entrata in vigore, esigenze di pattugliamento navale e aereo, nonché di esercizio di attività amministrative funzionali a far rispettare la legislazione nazionale applicabile nella ZEE; potrebbe inoltre ragionevolmente darsi luogo a interventi e investimenti pubblici in materia di infrastrutture e impianti sotto il controllo nazionale</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

						<p>(relativamente a settori come pesca, estrazione di minerali, energia, studio degli ecosistemi, ecc.).</p> <p>La previsione di un'apposita disposizione sul monitoraggio, nei termini sopra precisati, renderebbe inoltre edotti della situazione giuridica e di fatto gli Stati adiacenti o frontisti (ai quali il regolamento deve essere notificato, come precisa la Sezione).</p> <p>Con riferimento alle consultazioni, l'AIR rappresenta che, trattandosi di un provvedimento con ricadute dirette in settori trasversali (incluso il profilo di sicurezza nazionale) e suscettibile di generare impatti sulla politica estera dell'Italia nei rapporti con gli Stati frontisti o adiacenti, <i>“si è deciso di optare per un processo di consultazione ristretto, rivolto esclusivamente a soggetti predefiniti sulla base degli interessi coinvolti”</i>, ai sensi di quanto previsto dall'art. 16, c. 3, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.</p> <p>Sul punto, la Sezione critica la debolezza metodologica dell'analisi effettuata. Ciò innanzitutto in ordine alla carente mappatura degli interessi rilevanti, tenuto conto che la ZEE assume rilievo oltre che, ovviamente, con riguardo al settore pesca anche e soprattutto con riferimento all'esercizio dei <i>“diritti sovrani”</i> di cui lo Stato costiero gode. Più precisamente, quanto alla scelta sopra richiamata di privilegiare un <i>“processo di consultazione ristretto, rivolto esclusivamente a soggetti predefiniti sulla base degli interessi coinvolti”</i>, la Sezione rimarca la genericità dell'enunciazione: viene infatti riferito che ciascuna amministrazione ha sentito per suo conto gli <i>stakeholders</i>, senza tuttavia specificare i criteri di selezione utilizzati né quali istituzioni e/o imprese di settore siano stati coinvolti né - tantomeno - quali siano state le informazioni fornite a valle del procedimento e le relative considerazioni eventualmente formulate.</p> <p>Invero, nello svolgimento di un corretto procedimento di AIR assumono fondamentale importanza le interlocuzioni effettuate nella fase della consultazione con gli <i>stakeholders</i>, ossia con tutti quei soggetti, organizzazioni e istituzioni che hanno un interesse attivo nella materia e che possono quindi offrire dati, stime e valutazioni di rilevanza essenziale per addivenire alla definizione di un contesto di riferimento appropriato rispetto alle esigenze perseguite. Contesto che dovrà poi necessariamente essere ricondotto a unità a cura dell'amministrazione. Il tutto, in questa specifica sede, al fine di verificare la congruità della delimitazione dell'area da ricomprendere nella ZEE rispetto alle esigenze e agli interessi stimabili e/o prevedibili.</p> <p>Ciò posto, le motivazioni per le quali si è deciso di optare per un processo di consultazione ristretto non convincono la Sezione, tanto più in quanto i relativi esiti non sono stati trasmessi ed esplicitati nell'istruttoria normativa. Soprattutto, tale approccio non consente di valorizzare il profilo della chiarezza (rispetto all'interesse nazionale, ma pure sul piano delle relazioni internazionali) in ordine agli scopi e obiettivi che l'amministrazione intende perseguire.</p> <p>A proposito della clausola di invarianza finanziaria e della relazione tecnica, la Sezione ripropone quanto detto in merito alle rilevanti ricadute derivanti dalla proclamazione della ZEE. In particolare, alla luce di tutti gli obblighi e oneri specifici gravanti sullo Stato costiero una volta proclamata la ZEE, l'affermazione del decreto in esame, secondo cui <i>“Dall'attuazione del presente decreto non devono</i></p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p><i>derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica</i>” appare basata su valutazioni generiche e comunque non adeguate.</p> <p>Si richiamano, a titolo esemplificativo, le molteplici iniziative che, almeno sotto un profilo organizzativo, dovranno essere nell’immediato poste in essere tra le quali, <i>in primis</i>, la vigilanza e un mirato pattugliamento nell’ambito delle zone di interesse, unitamente ad attività più complesse laddove fossero individuate risorse energetiche da sfruttare e pertanto si rendesse necessario realizzare isole artificiali, installazioni e strutture di altro tipo.</p> <p>È dunque evidente, a parere della Sezione, che la riferita inadeguatezza della metodologia complessivamente seguita esplica i suoi effetti anche con riferimento alle valutazioni in tema di invarianza finanziaria. Conclusivamente, si suggerisce pertanto di verificare sin d’ora quali potenziali maggiori oneri finanziari connessi alle significative novità – in termini dei più volte richiamati diritti e obblighi derivanti dalla proclamazione della ZEE – potrebbero sopravvenire con conseguente compromissione della (a oggi ritenuta) neutralità finanziaria del provvedimento in esame.</p> <p>Da ultimo, per le medesime motivazioni, la Sezione rimarca che anche la “<i>relazione tecnica</i>” omette di soffermarsi su tali profili limitandosi a dichiarare che le disposizioni del provvedimento in esame “<i>non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto le amministrazioni interessate potranno provvedere nell’ambito delle risorse ... disponibili a legislazione vigente</i>”.</p> <p>Infine, a proposito del visto e dell’apposita registrazione della Corte dei conti, la Sezione chiarisce che, ai sensi dell’art. 17, c. 4, l. n. 400/1988 lo schema di decreto sottoposto a parere – rivestendo natura regolamentare ed essendo quindi annoverato tra gli “<i>atti normativi a rilevanza esterna</i>” per i quali permane, ai sensi dell’art. 3, c. 1, lett. c), l. 14 gennaio 1994, n. 20, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti – deve essere sottoposto al visto e alla registrazione della Corte dei conti, facendo menzione di tale adempimento nel preambolo.</p>		
09.09.2025	829/2025	17.09.2025	1017/2025	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento del Ministero dell’istruzione e del merito recante “ <i>Indicazioni nazionali della scuola dell’infanzia e del primo ciclo d’istruzione</i> ”.	Formali e sostanziali	<p>La Sezione osserva anzitutto, con riferimento alla collocazione dello schema regolamentare nel sistema delle fonti, che la presenza nel testo di numerosi riferimenti ad atti dell’Unione europea – quali la raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 “<i>relativa alle competenze chiave per l’apprendimento permanente (Testo rilevante ai fini del SEE)</i>” (2018/C 189/01), quella del 22 maggio 2019 “<i>relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia</i>” (2019/C 189/02) e “<i>su un approccio globale all’insegnamento e all’apprendimento delle lingue</i>” (2019/C 189/03), quella del 23 novembre 2023 “<i>sui fattori abilitanti fondamentali per il successo dell’istruzione e della formazione digitali</i>” (C/2024/1115) e, infine, quella, sempre del 23 novembre 2023, “<i>sul miglioramento dell’offerta di abilità e competenze digitali nell’istruzione e nella formazione</i>” (C/2024/1030) – rende necessaria, ai fini della definitiva e compiuta espressione del parere sullo schema normativo, una specifica integrazione sotto il profilo della valutazione in concreto della coerenza del nuovo testo con i menzionati atti dell’Unione europea.</p> <p>Inoltre, la complessiva neutralità finanziaria dell’intervento – espressamente sancita dalla clausola di invarianza, trasfusa nell’art. 5, c. 4 dello schema – non risulta validata, ex art. 17, c. 3, l. n. 196/2009, dalla formale verifica, con esito positivo, espressa nella relazione tecnica di accompagnamento, a cura della Ragioneria</p>	Sospeso (interlocutorio)

						<p>generale dello Stato. Nondimeno, tale relazione è munita della c.d. bollinatura, che – pur essendo, a rigore, preordinata a sancire l’avallo economico-finanziario allo schema di testo normativo – può essere acquisita, rispetto alla relazione, come equipollente. Epperò, di là dalle enunciazioni di principio, la Sezione osserva che talune delle indicazioni formulate sollevano il dubbio circa l’effettiva disponibilità di mezzi e risorse per il conseguimento degli obiettivi delineati.</p> <p>Quanto all’AIR, la Sezione osserva che, in generale, l’analisi di impatto della regolamentazione appare, per molti aspetti, inadeguata allo scopo. Si rammenta che l’AIR rappresenta un imprescindibile strumento di garanzia di <i>coerenza, adeguatezza ed efficacia</i> dell’attività normativa, di cui mira a rafforzare sia la <i>qualità</i> che la <i>trasparenza</i>, e ciò a mezzo di un elaborato e critico supporto informativo basato sull’evidenza dei dati di riferimento, sulla circostanziata e misurata analisi di contesto, sull’individuazione delle ragioni dell’intervento e delle alternative programmatiche soppesate, sulla stima preventiva degli effetti attesi, sia sul piano (formale) della trama regolatoria di settore sia sul piano (sostanziale) degli esiti di ordine sociale ed economico, strumentale alla successiva verifica di impatto.</p> <p>Per assolvere adeguatamente alla sua funzione <i>analitica</i> – senza risolversi in mera riformulazione del testo della proposta normativa o in inutile duplicazione del tratto illustrativo affidato alla distinta relazione di accompagnamento – essa postula:</p> <p><i>a)</i> una preventiva e compiuta perimetrazione del <i>campo d’azione</i> del programmato intervento normativo, alla luce delle apprezzabili e specifiche criticità riscontrate, a normazione invariata e, soprattutto, in base a evidenze misurabili, rilette in un congruo e oggettivamente significativo lasso temporale di riferimento;</p> <p><i>b)</i> una coerente e consequenziale definizione degli <i>obiettivi</i>, anche a valle della consultazione trasparente con i soggetti, le istituzioni e gli enti portatori di interessi rilevanti;</p> <p><i>c)</i> una costruzione e valorizzazione selettiva degli <i>indicatori</i> atti a misurare (sia sul piano quantitativo, dell’efficacia, sia sul piano qualitativo dell’efficienza) il grado atteso di conseguimento degli obiettivi.</p> <p>Nel caso in esame, per contro, l’AIR si limita a evocare – nel generico contesto del richiamo ai “<i>cambiamenti epocali</i>” occorsi nell’ultimo decennio – non meglio definite “<i>criticità di tipo normativo</i>”, il che avrebbe richiesto una puntuale descrizione delle attuali inadeguatezze, con la segnalazione delle parti considerate carenti e inidonee al conseguimento degli obiettivi. La stessa relazione tace in ordine alle ventilate criticità di ordine “<i>amministrativo, economico, sociale, ambientale e territoriale constatate nella situazione attuale</i>”. Non sono, in particolare, evidenziati i cambiamenti di rilievo e le concrete dinamiche evolutive riscontrate nel sistema formativo; non sono, a tal fine, analizzati i concreti e decisivi fattori economici, sociali, storici e culturali che hanno indotto a una valutazione di (parziale) inadeguatezza dell’attuale assetto regolatorio.</p> <p>In generale, la Sezione riscontra una formulazione per un verso alquanto ambiziosa e per altro vaga e indefinita.</p> <p>In tale prospettiva, si segnala più in dettaglio che sono forniti dati che riguardano la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, ma non sono riportati dati per la scuola dell’infanzia.</p> <p>Sotto il profilo dei destinatari dell’intervento normativo, si constata una disomogeneità dei dati espressi. Si nota poi che il settore dell’editoria non è</p>
--	--	--	--	--	--	--

							<p>menzionato nella platea dei destinatari, nonostante che a tale settore si riferiscano le disposizioni dell'art. 3 dello schema di regolamento.</p> <p>Sotto il profilo della coerenza delle nuove Indicazioni con l'ordinamento giuridico, si osserva che devono essere rese coerenti con l'art. 34, c. 1, Cost. (<i>“La scuola è aperta a tutti”</i>) le locuzioni contenute a pag. 12 delle stesse Indicazioni: <i>“Per garantire a tutti i cittadini pari condizioni di accesso all'istruzione”</i> e <i>“Assicura a tutti i cittadini l'istruzione obbligatoria di almeno otto anni (art. 34)”</i>, riferendole a <i>“tutti”</i> e non ai soli <i>“cittadini”</i>.</p>	
23.09.2025	860/2025	29.09.2025	1033/2025	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante <i>“Regolamento recante modalità e criteri di assegnazione del premio al merito denominato “De agri cultura” di cui all'articolo 10, comma 2, della legge 28 febbraio, n. 24”</i> .	Formali e sostanziali	<p>Anzitutto, la Sezione condivide la scelta della Presidenza del Consiglio di ritenere <i>“sul piano sostanziale”</i> di natura regolamentare la fonte normativa in esame, che detta una disciplina di rilevanza esterna all'amministrazione (essendo volto ad attribuire annualmente a soggetti terzi un premio al merito in denaro sulla base di un avviso pubblico e di una procedura selettiva) e contiene previsioni con carattere di generalità e astrattezza. Nell'insieme, lo schema appare attuare compiutamente e con coerenza il dettato legislativo tenendo conto, in particolare, del quadro normativo all'interno del quale il premio in esame è stato istituito.</p> <p>La relazione tecnica – rispetto alla quale si ribadisce la necessità di verifica dalla Ragioneria generale dello Stato – non prende in considerazione la compatibilità di talune previsioni dello schema con le regole di contabilità pubblica. Ciò appare invece meritevole di approfondimento; per analoghe ragioni andrebbe anche verificata la possibilità di utilizzare le risorse relative al 2024, trattandosi di uno stanziamento relativo al precedente esercizio finanziario.</p>	Favorevole con osservazioni e la condizione che lo schema normativo sia verificato dalla Ragioneria generale dello Stato
23.09.2025	890/2025	30.09.2025	1039/2025	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica di modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 1° febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario.	Formali e sostanziali	<p>Sul piano delle osservazioni di ordine formale e procedimentale, la Sezione rileva preliminarmente che il d.P.R. n. 76/2010, ossia il regolamento governativo che lo schema all'esame della Sezione intende novellare, è un regolamento di delegificazione adottato ai sensi dell'art. 17, c. 2, l. 23 agosto 1988, n. 400. Sulla base del contenuto del Preambolo e di quanto riferito nella relazione illustrativa emerge peraltro che l'Amministrazione procedente ha inteso ricondurre lo schema regolamentare, avuto riguardo all'iter della relativa approvazione, alla previsione dell'art. 17, c. 2, l. n. 400/1988, verosimilmente sull'assunto che si tratti – per ragioni di simmetria formale rispetto al d.P.R. n. 76/2010 oggetto di modifica e integrazione – di regolamento di delegificazione. La Sezione osserva tuttavia che – poiché l'effetto delegificante può prodursi soltanto <i>una tantum</i>, ossia in occasione dell'esercizio del potere regolamentare cui la norma primaria che contiene l'autorizzazione alla delegificazione riconduce l'effetto abrogativo, e non può pertanto essere reiterato laddove esaurito (come la Sezione ha già osservato argomentando anche alla luce dell'art. 17, c. 4-ter, l. n. 400/1988: cfr. parere n. 581 del 13 giugno 2025) – lo schema di regolamento all'esame, pur rinvenendo il suo fondamento nella medesima base giuridica cui a suo tempo è stata data attuazione con il d.P.R. n. 76/2010 e dunque dovendo rispettare il procedimento ivi stabilito, costituisce in realtà nuovo esercizio – nel rispetto delle scansioni procedurali autonomamente scolpite nella norma primaria, benché con effetti non delegificanti – del potere regolamentare, così come ammesso dal consolidato orientamento della Sezione (cfr., <i>ex multis</i>, da ultimo, il parere n. 539 del 29 maggio 2025).</p>	Favorevole con osservazioni

						<p>Venendo alle ragioni dell'intervento, la base normativa e i contenuti del regolamento, lo schema normativo interviene sulla struttura e al funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), prevedendo, con il metodo della novellazione, integrazioni e modifiche al d.P.R. n. 76/2010.</p> <p>L'art. 2, c. 140, d.l. n. 262/2006 – che costituisce la base normativa primaria dell'intervento regolamentare – stabilisce in particolare che con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, c. 2, l. n. 400/1988, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono disciplinati: la struttura e il funzionamento dell'ANVUR, secondo principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato; i requisiti e le modalità di selezione dei componenti dell'organo direttivo, scelti anche tra qualificati esperti stranieri, e le relative indennità, prevedendo che la carica di presidente o di componente dell'organo direttivo può essere ricoperta fino al compimento del settantesimo anno di età.</p> <p>L'intervento è volto a <i>“rafforzare il ruolo tecnico-istituzionale dell'Agenzia nell'ordinamento”</i>, con il duplice obiettivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- di <i>“riallineare” il “funzionamento della stessa agli standard europei (ESG)”</i>;</li> <li>- di <i>“delineare più compiutamente l'indipendenza, la trasparenza e l'efficienza dell'operato dell'ANVUR, valorizzandone la funzione tecnico-valutativa, nel rispetto dell'indirizzo politico dato dal Ministero dell'università e della ricerca”</i>, attraverso <i>“un riequilibrio tra autonomia tecnica, responsabilità pubblica e coordinamento istituzionale, coerente con i principi costituzionali e con le migliori pratiche internazionali”</i>.</li> </ul> <p>La necessità dell'intervento normativo è emersa all'esito dell'attività svolta in seno al gruppo di lavoro costituito con d.m. n. 1509 del 20 settembre 2024, che ha rilevato la sussistenza delle seguenti criticità afferenti al settore della ricerca scientifica: (a) crescente subordinazione dei ricercatori più giovani a progettualità definite esternamente, con effetti inibitori sull'autonomia scientifica; (b) proliferazione di obblighi procedurali e adempimenti formali, non proporzionata rispetto ai benefici attesi; (c) eccessiva segmentazione amministrativa delle aree scientifiche, correlata a risalenti modelli concorsuali; (d) disarticolazione delle linee di finanziamento, in assenza di un coordinamento tra enti erogatori e relativi strumenti; (e) prevalenza di una logica valutativa incentrata sul controllo procedurale piuttosto che sull'effettiva qualità scientifica e sull'impatto socio-economico dell'attività di ricerca.</p> <p>Nel merito, in dettaglio, lo schema di regolamento interviene sull'organizzazione e sul funzionamento dell'ANVUR per quanto concerne i seguenti profili:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) amplia la sfera di azione dell'ANVUR, includendovi le Istituzioni AFAM, compresi gli Istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA);</li> <li>b) precisa che la possibilità, già contemplata, per l'ANVUR di svolgere la propria attività di valutazione, su base volontaria, anche nei confronti degli enti di ricerca non sottoposti alla vigilanza esclusiva del MUR può essere prevista, oltre che sulla base di convenzioni con altri Ministeri, anche sulla base di convenzioni stipulate tra il MUR ed enti pubblici e privati;</li> <li>c) stabilisce che l'ANVUR opera sulla base di un programma almeno annuale predisposto secondo le linee di indirizzo del Ministro e da quest'ultimo approvato;</li> </ol>	
--	--	--	--	--	--	---	--

						<p>d) prevede che l'ANVUR possa adottare propri regolamenti, sentito il Ministro, per la valutazione dell'attività scientifica e didattica;</p> <p>e) apporta talune modifiche alle attività dell'ANVUR, espungendo l'elaborazione (attualmente subordinata a una richiesta del Ministro) dei parametri di riferimento per l'allocatione dei finanziamenti statali (inclusa la determinazione dei livelli essenziali di prestazione e dei costi unitari riferiti a specifiche tipologie di servizi), che in base alla relazione illustrativa verrebbe dunque attratta alla funzione di <i>“programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale, dell'istruzione universitaria, dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica”</i> attribuita al MUR dall'art. 51-ter del d.lgs. n. 300/1999;</p> <p>f) elimina il riferimento alla cadenza quinquennale della valutazione della qualità della ricerca, trattandosi di termine rigido e comunque troppo ampio, dunque inadeguato a tenere conto della rapida evoluzione del sistema della ricerca;</p> <p>g) rimette al Ministero la valutazione circa l'attribuzione di <i>“ulteriori specifici fondi premiali”</i> a <i>“strutture”</i> che hanno conseguito <i>“risultati particolarmente significativi”</i>;</p> <p>h) sul piano organizzativo, oltre a includere negli organi dell'ANVUR (Presidente, Consiglio direttivo e Collegio dei revisori dei conti) il Direttore generale (rispetto al quale vengono ridotte le ipotesi di incompatibilità, limitate ad <i>“altra attività professionale conferita dai soggetti valutati dall'Agenzia nell'ambito delle attività di competenza della stessa”</i>) e il Comitato consultivo (prevedendo al contempo la riduzione del numero dei componenti dello stesso), riduce la durata della carica del Presidente (da sei a cinque anni), differenziandola da quella, parimenti ridotta, degli altri componenti del Consiglio direttivo (nel numero ridotti, non considerando il Presidente, da sei a quattro) e dei componenti del Collegio dei revisori dei conti (di cui viene in parte modificata la composizione), il cui mandato (prima non rinnovabile) viene reso rinnovabile per una sola volta;</p> <p>i) modifica: le modalità di composizione dell'elenco dei nominativi tra i quali il Ministro individua il soggetto da proporre per la nomina (disposta con d.P.R., sentite le competenti commissioni parlamentari) a componente del Consiglio direttivo; la composizione del comitato di selezione chiamato a formare il suddetto elenco; le modalità di nomina del Presidente, introducendo talune ipotesi di incompatibilità;</p> <p>j) rimette l'organizzazione dell'ANVUR a regolamenti approvati dal Consiglio direttivo su proposta del Direttore generale.</p> <p>In particolare, la Sezione rileva taluni profili di equivocità in ordine all'individuazione dei soggetti legittimati alla stipula della convenzione che determina il volontario assoggettamento dell'ente (pubblico o privato) all'attività valutativa dell'ANVUR.</p> <p>In secondo luogo, la Sezione rileva criticamente che in significative ipotesi l'esercizio delle competenze attribuite all'ANVUR è subordinato a una richiesta del Ministro. Si fa in particolare riferimento alle seguenti disposizioni, come novellate:</p> <p>a) art. 3, c. 1, lett. a), in base al quale – a differenza di quanto previsto rispetto al vigente riferimento al <i>“trasferimento tecnologico”</i> e, in ogni caso, alle attività didattiche e di ricerca – alla valutazione della <i>“valorizzazione della conoscenza”</i> l'ANVUR possa provvedere unicamente <i>“se richiesta dal Ministro”</i>;</p> <p>b) art. 3, c. 1, lett. e), in base al quale l'elaborazione e la proposta dei requisiti relativi all'istituzione, all'estinzione o alle modifiche concernenti le università, le sedi distaccate e i corsi di studio universitari è subordinata a una <i>“richiesta del Ministro”</i>;</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>c) art. 3, c. 1, lett. b), in base al quale l'ANVUR valuta, <i>“su richiesta del Ministro, l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione”</i>.</p> <p>Le tre ipotesi suddette attribuiscono – rileva criticamente la Sezione – per via regolamentare in via esclusiva al Ministro l'iniziativa procedimentale rispetto a talune attività dell'ANVUR corrispondenti ad alcune delle competenze più rilevanti a essa attribuite. Ciò appare non pienamente in linea con le attribuzioni normativamente conferite all'ANVUR dalla legge (art. 2, c. 138, d.l. n. 262/2006). La norma primaria, infatti, sia pure nell'ambito di una programmazione (comunque non stabilita, ma soltanto) approvata dal Ministro, non subordina ad alcuna richiesta del Ministro l'esercizio delle competenze ivi attribuite all'ANVUR (valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici; indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca; valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione). Né, d'altra parte, la relazione illustrativa espone decisive ragioni giustificative delle innovazioni in esame.</p> <p>Tralasciando il carattere generico delle giustificazioni addotte, è assorbente il rilievo per cui – come la Sezione ha di recente ribadito (parere n. 518 del 26 maggio 2025) – va considerata la <i>“priorità, logica prima che giuridica, di una razionale definizione delle funzioni, per adeguare ad essa una efficiente strutturazione degli uffici”</i>. Non vale dunque a giustificare la radicale modifica della definizione della funzione – conseguente alla subordinazione dell'esercizio della stessa alla <i>“richiesta del Ministro”</i> – la <i>“nuova configurazione organizzativa”</i> del MUR e, in particolare, la <i>“nuova ripartizione funzionale e di competenze delle direzioni generali”</i>, in quanto è l'organizzazione a doversi adattare alla definizione e al riparto delle funzioni e non viceversa.</p> <p>Più in generale, l'esigenza di assicurare il <i>“rispetto dell'indirizzo politico dato dal Ministero dell'università e della ricerca, quale Ministero vigilante”</i> va contemperata con la necessità di garantire l'autonomia organizzativa, amministrativa e contabile riconosciuta all'ANVUR dall'art. 2, c. 140, lett. a), d.l. n. 286/2006; autonomia che non è fine a se stessa, ma è strumentale allo svolgimento delle funzioni attribuite all'ANVUR, che per espressa volontà del legislatore – in ultima analisi riconducibile alla libertà di ricerca scientifica e all'autonomia delle università e degli enti di ricerca sancite dall'art. 33, commi 1 e 6, Cost. – deve agire <i>“secondo principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti”</i>. L'assoggettamento dell'ANVUR alla vigilanza del MUR non implica che il Ministro sia titolare, nei confronti dell'ANVUR, di poteri di iniziativa in via esclusiva, il cui mancato esercizio possa precludere all'ANVUR di esercitare autonomamente le funzioni a essa intestate.</p> <p>La Sezione segnala pertanto la necessità di precisare – qualora si intenda confermare la scelta di attribuire un potere di iniziativa al Ministro, nel senso di prevedere la possibilità che l'esercizio di talune funzioni da parte dell'ANVUR avvenga, oltre che d'ufficio, anche su iniziativa del Ministero vigilante – che tale facoltà sia (necessariamente) alternativa (e non sostitutiva) rispetto all'iniziativa d'ufficio da parte dell'ANVUR. Il che sul piano testuale può avvenire facendo precedere la locuzione <i>“su richiesta del Ministro”</i> da <i>“anche”</i>.</p>
--	--	--	--	--	--	--

							<p>Risultano poi incisive le modifiche concernenti la composizione del comitato di selezione nominato dal Ministro e incaricato di redigere le quattro terne (che sostituiscono il precedente unitario elenco composto da un numero di nomi compreso tra dieci e quindici) di nomi, tra i quali vengono individuati i componenti del Consiglio direttivo. Attualmente il comitato di selezione è composto da cinque membri “di alta qualificazione”, la cui individuazione è rimessa in gran parte a soggetti diversi dal Ministro (Segretario generale dell’OCSE; Presidente dell’Accademia dei Lincei; Presidente dello <i>European Research Council</i>; Presidente del Consiglio nazionale degli studenti), il quale provvede a designare un solo nome. Per effetto della novella viene meno la previsione concernente la designazione da parte di soggetti istituzionali predeterminati, essendo rimessa integralmente al Ministro la nomina di “cinque personalità italiane o straniere di alta qualificazione, con esperienza pluriennale nell’ambito delle attività di valutazione dell’Agenzia”, ripartite tra gruppi di aree disciplinari.</p> <p>Sotto questo profilo, la Sezione segnala che la modifica delle modalità di individuazione dei componenti del comitato di selezione, pur realizzando una “semplificazione” del procedimento di nomina – che, peraltro potrebbe essere perseguita anche mantenendo il procedimento vigente attraverso la previsione di un potere ministeriale di natura sostitutiva, destinato a operare laddove le designazioni rimesse agli enti sopra indicati non avvengano tempestivamente – produce delle ricadute in termini di eccessiva genericità dei requisiti dei soggetti suscettibili di essere nominati.</p> <p>Sebbene, infatti, l’“alta qualificazione” sia richiesta anche dalla disposizione vigente, la genericità della locuzione è attualmente compensata dal fatto che, a eccezione del componente designato dal Ministro, gli altri quattro componenti sono designati da soggetti riconducibili a enti o istituzioni diversi e la cui competenza, indipendenza e autorevolezza nel settore in questione non sono in discussione. L’accentramento in capo al solo Ministro del potere di individuare i componenti del comitato di selezione, ove mantenuto, dovrebbe essere accompagnato dalla previsione di requisiti maggiormente stringenti, rivelandosi insufficiente il riferimento all’“esperienza pluriennale nell’ambito delle attività di valutazione”, locuzione che peraltro consente la scelta anche di soggetti che abbiano svolto l’attività in questione per un numero di anni non significativo.</p>	
23.09.2025	574/2025	01.10.2025	1040/2025	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica, recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 settembre 2020, n. 167 (“Regolamento concernente l’organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del ministro dell’istruzione”).	Formali e sostanziali	<p>Sullo schema in oggetto, la Sezione si era già pronunciata con parere interlocutorio n. 636 del 26 giugno 2025, con cui erano stati formulati rilievi sia sul piano degli adempimenti procedurali che in ordine al merito delle prospettate soluzioni organizzative. Più nel dettaglio, con tale parere interlocutorio, la Sezione aveva:</p> <p>a) ribadito – richiamando il proprio pregresso indirizzo e, comunque, senza farne oggetto di rilievo ostativo – l’opportunità di evitare, in sede di periodico riordino delle disposizioni regolamentari, la perpetuazione nel tempo del paradigma formale rappresentato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato nell’ambito della cornice derogatoria di cui all’art. 3, c. 6, d.l. 9 gennaio 2020, n. 1, conv. con mod. dalla l. 5 marzo 2020, n. 12, che ha operato, con tratto di eccezionalità, per un arco temporale limitato (dal 10 gennaio al 20 giugno 2020);</p> <p>b) espresso l’opportunità, in base al proprio consolidato orientamento, di una rinnovazione dell’attività di concertazione sia con il Ministro per la pubblica amministrazione (tenuto conto del potere di coordinamento dell’attività dei singoli ministri, anche sotto il profilo della definizione e periodica revisione degli assetti</p>	<p>Negativo.</p> <p>Più nel dettaglio, con riguardo all’osservazione, formulata dalla Sezione in sede interlocutoria, circa la necessaria acquisizione dei concerti del Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro dell’economia e delle</p>

						<p>organizzativi, attribuito dall'art. 95, c. 1 Cost. al Presidente del Consiglio dei ministri e, per esso, al Ministro all'uopo delegato, il cui coinvolgimento dovrebbe essere per tal via effettivo e sostanziale), sia con il Ministro dell'economia e delle finanze (al quale è affidata non solo la – pur necessaria – verifica di neutralità finanziaria, ma anche la valutazione e l'apprezzamento delle complessive ricadute di ordine economico-finanziario dell'iniziativa organizzativa); e ciò nella considerazione che i relativi concerti fossero stati, in concreto, espressi nella forma, non adeguata, di mero e inespressivo nulla-osta.</p> <p>Con riguardo a quest'ultima osservazione, relativa all'acquisizione dei concerti, la Sezione prende atto che con nota di riscontro l'Amministrazione ha dato formale 'assicurazione' circa l'impegno alla rinnovazione – “<i>in sede di approvazione definitiva del regolamento</i>” – degli atti di concerto. In tale nota, l'Amministrazione ha fatto esplicito riferimento a identiche rassicurazioni fornite dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale in ordine ad analogo rilievo formulato dalla Sezione con il parere n. 518 del 26 maggio 2025, concernente lo schema di regolamento governativo recante “<i>modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95</i>”. La Sezione – con toni fortemente critici – ribadisce a tal riguardo quanto già osservato con il parere n. 667 del 4 luglio 2025, reso all'esito dell'interlocuzione avvenuta con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale in merito all'affare sopra menzionato, in ordine all'inidoneità di tale <i>modus procedendi</i> a garantire il rituale ed effettivo esercizio della funzione consultiva.</p> <p>Invero, come ripetutamente osservato, il confronto tra le autorità concertanti deve necessariamente precedere ovvero accompagnare “<i>l'elaborazione condivisa della iniziativa normativa</i>”. Il concerto e l'intesa di cui all'art. 17, c. 4-bis, l. n. 400/1988 (che del concerto integra una declinazione qualificata) hanno per oggetto la formulazione, elaborazione e definizione – in chiave co-decisionale – della proposta normativa. In questi termini, il concerto rappresenta “<i>un preciso e cadenzato adempimento di procedimento, prefigurato con rigore formale dal paradigma normativo e, come tale, integrativo della legalità organizzativa dell'Amministrazione centrale, che ne impone perciò l'acquisizione da parte di questo Consiglio di Stato</i>”.</p> <p>Del resto, opinare diversamente comporterebbe l'acquisizione del parere della Sezione “<i>su uno schema di testo ancora in fieri, non definito e, come tale, essenzialmente provvisorio e precario, in quanto aperto a potenziali modifiche, correzioni, integrazioni anche incisive derivanti da una concertazione postuma</i>”.</p> <p>Ovvero, in alternativa, l'inammissibile derubricazione dell'intesa/concerto in un “<i>mero (e formale, quando non propriamente formalistico) nulla-osta, che avrebbe il tratto sostanzialmente abdicativo di un potere non esercitato</i>” (così il parere della Sezione n. 667/2025).</p> <p>Ciò vale tanto più nel caso di specie, connotato da una modifica del contenuto originario dello schema di regolamento – per giunta nella sua componente più rilevante, rappresentata dalla collocazione della struttura tecnica di missione – intervenuta successivamente all'acquisizione dei concerti ministeriali. Il che avrebbe altresì richiesto (proprio in ragione della sopravvenuta modifica del testo normativo su un punto non formale e programmaticamente caratterizzante, e per tal via sostanzialmente diverso da quello sul quale la Sezione era stata inizialmente chiamata a pronunciarsi) una nuova autorizzazione del Ministro, ai sensi dell'art. 36</p>	<p>finanze, con nota di riscontro l'Amministrazione ha dato formale 'assicurazione' circa l'impegno alla rinnovazione – “<i>in sede di approvazione definitiva del regolamento</i>” – degli atti di concerto. Epperò, la Sezione – con toni fortemente critici – ribadisce quanto già osservato con il parere n. 667 del 4 luglio 2025, in ordine alla radicale inidoneità di tale <i>modus procedendi</i> a garantire il rituale ed effettivo esercizio della funzione consultiva.</p> <p>Allo stato, difettano dunque i requisiti e i presupposti essenziali per l'erogazione di un parere definitivo sullo schema di testo trasmesso.</p> <p>A stretto rigore – come osservato dalla Sezione – si tratterebbe di un caso di improcedibilità della istanza originaria.</p> <p>A fini collaborativi, la Sezione ritiene in ogni caso di formulare talune osservazioni.</p> <p>In particolare, a fronte del ribadito tratto non univoco della norma, si ribadiscono le ragioni di perplessità espresse in sede interlocutoria, che</p>
--	--	--	--	--	--	---	--

						<p>del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, che per contro non accompagna la nota di riscontro al parere interlocutorio.</p> <p>Per la Sezione, pertanto, appare evidente – alla luce di quanto precede – che, allo stato, difettano i requisiti e i presupposti essenziali per l'erogazione di un parere definitivo sullo schema di testo trasmesso. Si osserva come, a stretto rigore, si tratterebbe addirittura di un caso di improcedibilità della originaria istanza; nondimeno – e a fini collaborativi – la Sezione ritiene di formulare talune osservazioni.</p> <p>Con riguardo alla soluzione organizzativa originariamente prefigurata dallo schema di regolamento – relativamente alla scelta di incardinare presso gli uffici di diretta collaborazione la struttura tecnica di missione di livello dirigenziale generale denominata “<i>Struttura tecnica per la promozione della filiera formativa tecnologico-professionale</i>”, istituita dalla l. n. 121/2024 – con il parere interlocutorio la Sezione aveva rilevato:</p> <p>a) l'assenza di specifiche giustificazioni al riguardo nell'ambito della relazione illustrativa;</p> <p>b) il poco plausibile peso strategico conferito alla “<i>filiera formativa tecnologico-professionale</i>” e alla programmatica “<i>sinergia</i>” con il “<i>settore imprenditoriale, industriale e scientifico-tecnologico</i>” (che costituiscono, rispettivamente, l'oggetto e l'obiettivo della norma primaria: art. 2, c. 1, l. n. 121/2024), una volta assunte, nel contesto organizzativo delle strutture di diretta collaborazione, quali articolazione e definizione di uno specifico, autonomo e prioritario indirizzo politico-amministrativo;</p> <p>c) l'impatto di tale assetto, per il tramite della ricaduta operativa sul piano dell'organizzazione dei compiti e delle funzioni, sul sistema costituzionale dell'istruzione (artt. 9, 33 e 34 Cost.), a fronte di una rilevanza delle esigenze di “<i>formazione</i>” correlate all'implementazione, direttamente in posizione di <i>staff</i>, di una “<i>filiera formativa professionale</i>”: trattandosi, per contro di funzioni direttamente correlate ai “<i>rapporti economici</i>” di cui al Titolo III della Parte I della Costituzione, per il tramite della logica della “<i>elevazione professionale dei lavoratori</i>”, che trova ancoraggio all'art. 35, c. 2 Cost.</p> <p>In riscontro al parere interlocutorio, il Ministero ha riferito di aderire all'avviso espresso dalla Sezione sotto il profilo della collocazione della struttura di missione, dovendo peraltro tenere conto dell'art. 9-<i>quater</i> del d.l. 7 aprile 2025, n. 45, recante “<i>Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026</i>”, conv. con mod. ex l. 5 giugno 2025, n. 79, che ha aggiunto il comma 2-<i>bis</i> all'art. 2, l. n. 121/2024, il quale dispone che “[l]a struttura tecnica opera in raccordo con il competente Dipartimento del Ministero dell'istruzione e del merito”.</p> <p>La Sezione osserva, preliminarmente, che il comma 2-<i>bis</i> in questione è stato aggiunto in sede di conversione del d.l. n. 45/2025 ed è pertanto entrato in vigore in data 7 giugno 2025, ossia solo tre giorni prima dello svolgimento dell'adunanza, tenutasi in data 10 giugno 2025, all'esito della quale è stato depositato il parere interlocutorio n. 636 del 2025. Trattasi dunque di disposizione la cui entrata in vigore è sopravvenuta rispetto alla data (30 maggio 2025) in cui è pervenuta la nota con la quale il Ministero ha chiesto alla Sezione di formulare il parere. Peraltro, tale</p>	<p>risultano aggravate, sul piano formale, da una tecnica normativa idonea a creare, per il futuro, problemi di coordinamento tra fonti eterogenee e di diverso livello (d.P.C.M., d.m. e d.P.R.), evidenziandosi il rischio di un disallineamento tra fonti normative.</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

						<p>disposizione incide in misura sostanziale sulla stessa norma primaria posta a fondamento di una parte – la più rilevante sotto il profilo dell’indirizzo politico-amministrativo – dell’intervento regolamentare all’esame della Sezione.</p> <p>Ciò detto, la Sezione prende atto della decisione dell’Amministrazione di espungere l’art. 1, c. 1, lett. e) dello schema di regolamento, nonché della scelta – sia pure non esplicitata – che sembra necessariamente conseguirne, di rinviare a un successivo intervento regolamentare l’introduzione della disciplina concernente la struttura tecnica di missione. Sennonché, la Sezione rileva come la norma primaria non disponga univocamente in ordine alla collocazione della struttura tecnica in questione. Essa si limita, infatti, a rimettere la definizione della sua “organizzazione” e del suo “funzionamento” – nonché l’individuazione degli “uffici del Ministero di cui [...] si può avvalere” – ad apposito “decreto del Ministro dell’istruzione e del merito”, destinato a operare “nelle more della riorganizzazione del Ministero”, senza nulla disporre in ordine alla definizione, a regime, dell’assetto organizzativo ministeriale.</p> <p>L’individuazione della struttura ministeriale presso la quale sarà incardinata la struttura tecnica di missione è, per tal via, destinata a operare in una fase genericamente interinale (mediante “decreto del Ministro dell’istruzione e del merito”) e quindi, a regime, con d.P.R.</p> <p>Sul punto, la Sezione ritiene opportuno segnalare, a dispetto del silenzio serbato dalla norma, la natura regolamentare (ex art. 17, c. 3, l. n. 400/1988) dell’emanando decreto ministeriale: a opinare diversamente, infatti, dovrebbe ritenersi che la norma primaria (come modificata) avrebbe introdotto una particolare deroga, non chiaramente giustificabile in base al principio di ragionevolezza, al modello di organizzazione ministeriale delineato, in conformità alla riserva relativa di legge contemplata dall’art. 95, c. 3 Cost. dalle vigenti norme generali sull’organizzazione dei Ministeri. Inoltre, ne sortirebbe un’implausibile alterazione del sistema delle fonti, a fronte di un decreto ministeriale (in ipotesi non di natura normativa) abilitato a modificare un decreto del Presidente della Repubblica e, di nuovo, prospetticamente assoggettato a modifica mediante decreto del Presidente della Repubblica.</p> <p>Con maggior dettaglio, la Sezione osserva al riguardo che la norma in questione si limita ad autorizzare, in via eccezionale, l’adozione di un decreto ministeriale (preordinato a definire, sul piano strutturale, l’organizzazione e il funzionamento della struttura tecnica, nonché gli uffici ministeriali di cui la stessa potrà avvalersi) “nelle more” di una complessiva ridefinizione dell’assetto organizzativo. Sul piano logico-giuridico, ne discende – in assenza di una disposizione di rango primario atta a rendere <i>programmaticamente dovuto</i> (ed entro un <i>tempo determinato</i>, come, ad altro fine, è dato tipicamente riscontrare nel caso del recepimento di fonti UE) il riordino degli uffici – che l’esistenza del potere (delegificato) di organizzazione ministeriale ex art. 17, c. 4-bis, l. n. 400/1988 non pare oggettivamente sufficiente a determinare la <i>natura propriamente e tecnicamente transitoria</i> della previsione in questione.</p> <p>In tale situazione, la Sezione ribadisce che l’art. 17, c. 4-bis (non meno che l’art. 4, d.lgs. n. 300/1999 e, in generale, le norme inerenti l’assetto del potere organizzativo delle amministrazioni ministeriali) deve essere letto, anche relativamente alla definizione del livello della fonte, come costituzionalmente condizionato, dovendo con ciò, per essere in grado di rispettare gli artt. 95, c. 3, e 97 Cost, garantire il</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>rispetto di necessarie modalità formali, cadenze procedurali e “precauzioni” che non paiono, per contro, assicurate da un decreto ministeriale (per quanto avente natura regolamentare).</p> <p>Il rischio di elusione della procedura e della tipologia formale prescritte, in base a una preventiva lettura costituzionalmente orientata, nonché, in stretta connessione, l’oggettiva potenzialità dell’estendersi della disciplina in questione ad ambiti impingenti su attribuzioni e plessi organizzativi non delimitabili <i>a priori</i>, potrebbe essere attenuato:</p> <p>a) prevedendo un termine certo e ‘sollecito’ di emanazione di un d.P.R. ex art. 17, c. 4-<i>bis</i>, successivamente al decreto ministeriale di “<i>prima attuazione</i>”: termine che, nondimeno, non è contenuto nella norma primaria che interessa il caso di specie;</p> <p>b) mediante emanazione – che in definitiva, a valle delle riflessioni che precedono, la Sezione ritiene di suggerire preferenzialmente – di un nuovo d.P.R., in luogo del semplice d.m., in guisa tale da eliminare ogni incertezza su regime e forza innovativa della fonte, e consentire anche una certa libertà di ricognizione/conformazione della formula di ricordo.</p> <p>A conferma di tale preferibile soluzione, vale rammentare che, in effetti, sempre nel prefigurato sistema di delegificazione “agile”, l’art. 17, c. 4-<i>bis</i>, lett. e) “consente” l’adozione di decreti ministeriali “<i>di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell’ambito degli uffici dirigenziali generali</i>” e soltanto in tali casi. Poiché la struttura tecnica in considerazione è, invece, una struttura a livello di direzione generale (para-dipartimentale), ne discende la conferma che il provvedere sulla materia è, anzitutto e senz’altro, possibile solo in forma regolamentare e che, inoltre, tale regolamento debba avere la forma del d.P.R.</p> <p>A fronte del tratto non univoco della norma, la Sezione ribadisce perciò, conclusivamente, le espresse ragioni di perplessità già formulate nel proprio pregresso parere interlocutorio, perplessità che risultano aggravate, sul piano formale, da una tecnica normativa idonea a creare, <i>de futuro</i>, problemi di coordinamento tra fonti eterogenee e di diverso livello (d.P.C.M., d.m. e d.P.R.), per giunta intrecciate sul piano della disciplina intertemporale. La Sezione ha, del resto, già richiamato, in proposito, “<i>la logica di unicità, compattezza e completezza</i>” che ispira l’art. 4, c. 6, d.lgs. n. 300/1999, in base al quale il regolamento di organizzazione dovrebbe raccogliere “<i>tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero</i>”, giacché la (peraltro diffusa) prassi di emanare due regolamenti di organizzazione distinti comporta il rischio, concretizzatosi nel caso di specie, di un disallineamento o comunque di un mancato coordinamento tra le due fonti normative.</p>		
07.10.2025	561/2025	08.10.2025	1068/2025	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente “ <i>regolamento recante la definizione del contributo di entità significativa a</i>	Sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, la Sezione rileva che lo schema di regolamento dà attuazione all’art. 1, commi 857 e 858, l. 30 dicembre 2024, n. 207, recante “<i>Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027</i>”. In particolare, al fine di potenziare gli strumenti di controllo di finanza pubblica, viene introdotto un regime di controllo su società, enti, organismi o fondazioni che ricevono “<i>contributi di entità significativa a carico dello Stato</i>”.</p> <p>Sullo schema in oggetto, la Sezione aveva già avuto modo di pronunciarsi con parere interlocutorio n. 595 del 16 giugno 2025, con cui:</p>	<p>Negativo.</p> <p>In particolare, la Sezione ritiene che non sia stato adeguatamente superato il rilievo (formulato in sede interlocutoria) in</p>

					<p><i>carico dello Stato in attuazione dell'articolo 1, commi 857 e 858, della legge 30 dicembre 2024, n. 207".</i></p>	<p>a) <i>sul piano istruttorio</i>, aveva richiesto di integrare il corredo documentale con riguardo all’AIR, accompagnata dalla valutazione espressa dal Nucleo di valutazione (NUVIR), nonché dalla scheda di analisi tecnico-normativa (ATN);</p> <p>b) <i>sul piano procedimentale</i>, era stato rilevato che la richiesta di parere sullo schema di Regolamento all’esame, pur essendo nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, risultava sottoscritta dal Ministro dell’economia e delle finanze che la norma fonte del potere regolamentare individuava come Ministro proponente. A tale proposito, la Sezione aveva rimarcato, in particolare, come la nota del Capo del Dipartimento degli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri non fornisse elementi sufficienti per ritenere che l’esercizio della potestà normativa propria dell’Autorità politica titolare in senso “costitutivo” (Presidente del Consiglio) fosse a essa imputabile come consapevole espressione della sua volontà “finale” (in senso costitutivo dell’effetto di innovazione dell’ordinamento giuridico);</p> <p>c) <i>sul piano del merito</i>, posta la rilevata assenza dell’AIR, la Sezione evidenziava: la necessità di verificare in sede di AIR il complessivo impatto, finanziario e quantitativo, delle previsioni concernenti il perimetro soggettivo di applicazione; l’impossibilità di effettuare valutazioni in ordine all’esclusione dal parametro della significatività dei contributi aventi natura corrispettiva, retributiva, ovvero di quelli concessi sotto forma di credito di imposta; nonché, infine, di non disporre, circa l’aspetto “quantitativo” dei contributi, delle necessarie informazioni;</p> <p>d) <i>sempre sul piano del merito</i> rilevava inoltre: la particolare tenuità del profilo sanzionatorio introdotto e, quindi, la non congruità dello stesso a garantire l’effettività della disciplina; la necessità di acquisire informazioni circa l’assenza di oneri e, quindi, in ordine alla attendibilità della clausola di invarianza.</p> <p>La Sezione prende atto della trasmissione della documentazione a corredo del testo regolamentare, con particolare riguardo alla relazione AIR, accompagnata dalla valutazione espressa dal NUVIR della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché dalla scheda di analisi tecnico-normativa.</p> <p>Ciò posto, la Sezione contesta che non appare superato il rilievo formulato in sede interlocutoria: pur essendo il regolamento previsto nella forma del d.P.C.M., la richiesta risulta sottoscritta dal Ministro dell’economia e delle finanze. Al riguardo, la Sezione con il proprio parere interlocutorio aveva, tra l’altro, argomentato sulla circostanza che la nota del Capo del Dipartimento degli Affari giuridici e legislativi della PCM non forniva elementi utili a comprendere se la potestà normativa propria dell’Autorità politica competente (il Presidente del Consiglio) fosse stata esercitata propriamente. Invero, la Sezione dà atto che con la nuova nota del 9 settembre 2025, il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha formalmente espresso l’“assenso” all’ulteriore corso dell’<i>iter</i> procedimentale del regolamento. Tale formula marca, almeno sul piano formale, una differenza rispetto a quella contenuta nella precedente nota, la quale si limitava a “concordare” sul prosieguo dell’<i>iter</i>. Tuttavia, dal punto di vista sostanziale, pur volendo attribuire all’assenso espresso il valore di una condivisione esplicita, la Sezione ritiene di dover confermare l’inadeguatezza dell’<i>iter</i> seguito rispetto all’ordine legale di attribuzione della potestà normativa. Ciò, in particolare, per le seguenti considerazioni (già svolte nel parere interlocutorio):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la normativa su cui impinge lo schema regolamentare in esame è una normativa speciale (ossia settoriale), dedicata a un aspetto di complessiva e rafforzata</li> </ul>	<p>ordine alla sottoscrizione della richiesta di parere sullo schema di regolamento: ciò in quanto, pur essendo tale regolamento previsto nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la richiesta risulta sottoscritta dal Ministro dell’economia e delle finanze, che la norma fonte del potere regolamentare individua come proponente. Al riguardo, la Sezione – con il proprio parere interlocutorio – aveva, tra l’altro, argomentato sulla circostanza che la nota del Capo del Dipartimento degli Affari giuridici e legislativi della PCM non forniva elementi utili a comprendere se la potestà normativa propria dell’Autorità politica competente (il Presidente del Consiglio) fosse stata esercitata propriamente. Invero, la Sezione dà atto che con nuova nota del 9 settembre 2025, il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha formalmente espresso l’“assenso”</p>
--	--	--	--	--	---	---	---

						<p>vigilanza pubblica su un peculiare settore di attività e di figure soggettive, regolamentando a livello soggettivo e oggettivo interessi e situazioni entro un ampio spettro normativo e applicativo, quanto a tipologie e destinatari, con una pluralità di interessi pubblici differenziati coinvolti, anche di rilevanza costituzionale;</p> <p>- non vi è, nella norma-fonte del potere regolamentare (dato il tenore “generale” e omnicomprensivo della sua formulazione) l’esplicitazione di uno o più criteri tali da consentire al Ministro proponente di effettuare una scelta rientrante nelle sue esclusive attribuzioni; al contrario, risultano contemperati e ponderati diversificati interessi pubblici e collettivi, essendo quindi logica l’attribuzione alla Presidenza del Consiglio della titolarità del potere regolamentare.</p> <p>Peraltro, la Sezione coglie l’occasione per ribadire che l’AIR costituisce la premessa “sociologica” e fattuale, finalizzata alla preliminare “progettazione” delle soluzioni ipotizzabili (e della scelta poi effettuata) della successiva formulazione delle norme, giustificando <i>ex ante</i>, nell’ambito della procedura normativa tipizzata, le scelte effettuate. In sostanza, l’AIR costituisce (si veda l’art. 14, c. 2, l. 28 novembre 2005, n. 246, recante “<i>Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005</i>”) un supporto alle decisioni dell’organo politico di vertice dell’amministrazione in ordine all’opportunità e alle concrete modalità dell’intervento normativo, cosicché essa, pur collocandosi in una fase ricognitiva e analitica, attua una vera e propria progettazione di soluzioni normative. L’AIR dovrebbe in questo senso supportare l’esposizione dell’<i>iter</i> di scelta in concreto effettuata. Essa presuppone sia la ricognizione di un’articolata serie di regimi legislativi, sia, in modo consequenziale, un dimensionamento della platea dei beneficiari.</p> <p>A parere della Sezione, la lacuna di una base di dati idonea a consentire una stima del numero potenziale dei destinatari esclusi dall’intervento e di quelli rientranti nell’ambito di applicazione del regolamento (o quantomeno del relativo ordine di grandezza), nonché del costo medio per l’eventuale costituzione e gestione dell’organo di controllo interno, non consente di formulare un’adeguata valutazione sullo schema regolamentare e, in particolare, sull’effettiva idoneità delle previsioni ivi contenute al raggiungimento degli obiettivi legislativamente prefissati, in termini di efficienza ed efficacia.</p> <p>In altri termini, non essendo la Sezione nelle condizioni di apprezzare, neppure in maniera approssimativa, numero e identità dei destinatari, risulta obiettivamente difficile comprendere come siano stati costruiti i parametri soggettivi e oggettivi, specie quelli quantitativi, che definiscono il perimetro di applicazione del provvedimento in esame e, quindi, consequenzialmente, esprimere un parere “effettivamente” volto a verificare e la “qualità” dello schema e la sua conformità alla previsione legislativa. Ciò nel senso, tipico dell’attività consultiva devoluta al Consiglio di Stato, di un certo grado di (prevedibile) raggiungimento degli obiettivi, nella futura fase applicativa, di efficacia, efficienza nonché di chiarezza e certezza del diritto, la quale è anche un’adeguatezza di formulazione logico-razionale delle proposizioni normative, posta in rapporto alla “effettività” rispetto agli obiettivi della fonte legislativa.</p> <p>In particolare, nel caso di specie, la Sezione lamenta che la relazione AIR – quanto agli aspetti connessi alla misurabilità delle eventuali conseguenze positive in termini di miglioramento dei saldi di finanza pubblica – si limita a rappresentare che gli effetti delle disposizioni introdotte “<i>potranno, tuttavia, essere colti solo a consuntivo,</i></p>	<p>all’ulteriore corso dell’<i>iter</i> del regolamento. Tale formula marca, almeno sul piano formale, una differenza rispetto a quella contenuta nella precedente nota, la quale si limitava a “concordare” sul prosieguo dell’<i>iter</i>. Tuttavia, dal punto di vista sostanziale, pur volendo attribuire all’assenso il valore di una condivisione esplicita, la Sezione ritiene di dover confermare l’inadeguatezza dell’<i>iter</i> seguito rispetto all’ordine legale di attribuzione della potestà normativa. Inoltre, l’inadeguatezza dell’AIR impedisce alla Sezione di formulare una compiuta valutazione sullo schema regolamentare e, in particolare, sull’effettiva idoneità delle relative previsioni al raggiungimento degli obiettivi legislativamente prefissati, in termini di efficienza ed efficacia. In considerazione dei rilievi complessivamente svolti, la Sezione stigmatizza la generale</p>
--	--	--	--	--	--	---	---

						<p><i>nel medio termine</i>". La Sezione evidenzia che, in tal modo, risulta disattesa la richiesta del NUVIR di avere indicazioni circa il costo per l'eventuale costituzione e gestione dell'organo di controllo interno: un costo di costituzione di un organo di controllo complessivamente giustificato e congruo sarebbe infatti da verificare in rapporto alle dimensioni e al modello organizzativo adottato dai beneficiari dei contributi. Parimenti, non si rinvergono gli elementi di dettaglio richiesti dalla Sezione in sede interlocutoria, a proposito del profilo sanzionatorio previsto dall'art. 2, c. 3, dello schema e della congruità dello stesso a garantirne l'effettività, limitandosi la relazione illustrativa ad attestarne, anche nella versione successiva al parere interlocutorio, la coerenza con il quadro regolatorio vigente.</p> <p>Inoltre, il provvedimento non è stato sottoposto a consultazione pubblica ma a confronto tecnico con i competenti uffici del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In proposito, la Sezione evidenzia che la consultazione non riguarda né l'acquisizione dei pareri prevista dalla legge, né il confronto con le altre amministrazioni (legislativamente coinvolte nel procedimento di normazione) per concertare lo schema del provvedimento, ma è essenzialmente un modo di raccogliere opinioni e informazioni da più punti vista, anche in funzione di ampliamento e verifica dei dati raccolti ed elaborati "in partenza" dall'Amministrazione regolatrice, al fine di aumentare la sua consapevolezza circa la valutazione dell'impatto dell'intervento normativo, e, non secondariamente, anche incentivando il dialogo tra gli <i>stakeholders</i> (al riguardo, la Sezione richiama la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018, con cui è stata approvata la "Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione", nonché l'Accordo sancito in Conferenza Unificata tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali in data 29 marzo 2007 – da ritenersi parametro definitorio tutt'ora vigente – in materia di miglioramento della qualità della regolamentazione, ove le fasi propedeutiche e consustanziali al procedimento di accertamento dell'impatto regolatorio, includenti la consultazione, sono indicate con rigore e chiarezza).</p> <p>Sempre con riferimento alle consultazioni, si rileva peraltro un profilo di contraddittorietà dell'analisi svolta (in esito alla richiesta istruttoria formulata dalla Sezione in sede interlocutoria). In particolare, la relazione AIR, con riferimento al contesto su cui si innesta l'intervento, afferma che una specifica categoria di problematiche "<i>è legata alla sovente assenza, nell'ambito rilevante considerato, di dati disaggregati e di dettaglio</i>". Nonostante la rilevata carenza di informazioni e dati, nella relazione AIR si afferma di non aver proceduto a consultazioni, benché il NUVIR in più di un'occasione ne abbia sollecitato lo svolgimento, propedeutico all'elaborazione del provvedimento normativo. Le consultazioni, infatti, avrebbero potuto consentire di ottenere informazioni e dati utili a formulare <i>ex ante</i> ragionevoli valutazioni circa la tipologia e il numero dei destinatari dell'intervento normativo, consentendo di corroborare le scelte di soluzione in via normativa delle eventuali criticità riscontrate.</p> <p>In considerazione dei rilievi complessivamente svolti, la Sezione stigmatizza la generale inadeguatezza dell'analisi preventiva di impatto, carente sotto vari ed essenziali profili, e suggerisce di inserire all'interno del testo dello schema in esame, con apposita disciplina, quantomeno un efficace "monitoraggio" in termini di "valutazione a posteriori" dell'impatto di regolamentazione (VIR) mediante</p>	<p>inadeguatezza dell'analisi preventiva di impatto, carente sotto vari ed essenziali profili, e suggerisce di inserire all'interno del testo dello schema in esame, con apposita disciplina, quantomeno un efficace "monitoraggio" in termini di "valutazione a posteriori" dell'impatto di regolamentazione (VIR), mediante l'introduzione di un apposito meccanismo di verifica.</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

						<p>l'introduzione di un apposito meccanismo di verifica, basato su un costante aggiornamento di dati e informazioni in linea con gli obiettivi legali, accompagnato da una previsione periodica di adeguamento/aggiornamento del testo regolamentare. Si rammenta in proposito che, ai sensi dell'art. 14, c. 4, l. n. 246/2005, "la verifica dell'impatto della regolamentazione (V.I.R.) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni". Vieppiù, la "Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione", nel delineare al cap. 8, par. 8.2 l'ambito di applicazione della VIR, rimarca che "il suo impiego può risultare ancor più rilevante nei casi in cui non sia stata precedentemente realizzata alcuna valutazione". L'obiettivo assegnato alla VIR, d'altra parte – come prevede l'art. 2, c. 5, 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") –, è quello di fornire, attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, all'efficacia e all'efficienza di norme vigenti di impatto significativo, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione.</p> <p>Nel ribadire quanto già detto nel parere interlocutorio in ordine alla sottoposizione al visto e alla registrazione alla Corte dei conti, si suggerisce infine di fare menzione di tale adempimento nel preambolo.</p>		
07.10.2025	907/2025	14.10.2025	1071/2025	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di regolamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2008, n. 72, concernente "Regolamento recante la disciplina per il concorso di accesso alla carriera diplomatica"	Formali e sostanziali	<p>Sul piano documentale, la Sezione evidenzia che la richiesta di parere – trasmessa dal Ministro per la pubblica amministrazione sulla base della delega di funzioni contenuta nell'art. 1, c. 1, lett. f), d.P.C.M. 12 novembre 2022 ("Delega di funzioni in materia di pubblica amministrazione") – è accompagnata dalla relazione per il Ministro per la pubblica amministrazione, dalla relazione tecnico-finanziaria e dall'analisi tecnico normativa. Sulla relazione per il Ministro è apposto il visto finalizzato alla trasmissione alla Sezione. Lo schema e la documentazione di corredo sono privi del visto della Ragioneria generale dello Stato.</p> <p>Al riguardo, la Sezione constata che tra la documentazione trasmessa non compare la relazione illustrativa del provvedimento, indicata quale elemento dell'istruttoria degli atti normativi dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, pt. 2, lett. a). Tale relazione rientra tra gli atti endoprocedimentali che mettono capo al provvedimento. La redazione della relazione illustrativa assume un preciso peso istruttorio, in quanto in tale documento sono indicati i presupposti, anche in termini di questioni pratiche, e le motivazioni delle scelte normative sottoposte al parere, "al fine di agevolare la lettura delle nuove norme ed evitare possibili dubbi interpretativi" (pt. 2.2.1 della citata direttiva 26 febbraio 2009).</p> <p>La carenza della relazione illustrativa non può ritenersi supplita dalla trasmissione della relazione per il Ministro per la pubblica amministrazione. Perciò, la Sezione richiede che si provveda alla trasmissione della relazione illustrativa in via di interlocuzione istruttoria, in conformità al proprio orientamento secondo il quale non è surrogabile la relazione illustrativa dell'atto sottoposto al parere "tale non essendo – per contenuto non meno che per funzione – quella predisposta dagli uffici, con finalità interne, a pro del Ministro proponente" (Cons. St., Sez. C, parere 26 maggio 2025, n. 518).</p>	Sospeso (interlocutorio)

						<p>Nella fattispecie, il peso istruttorio che avrebbe assunto la relazione illustrativa appare ancora maggiore in mancanza della relazione AIR, cioè dell'esposizione del percorso di analisi seguito, basato sull'evidenza empirica, per giungere alle scelte normative oggetto dello schema.</p> <p>Ai sensi dell'art. 7, c. 2, d.P.C.M. n. 169/2017, i regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, c. 3, l. n. 400/1988 possono essere esentati dall'AIR <i>"in ragione del ridotto impatto dell'intervento"</i>, in presenza delle condizioni indicate dal comma 1 dello stesso art. 7. L'esenzione dall'AIR dello schema in esame è motivata dalla considerazione della natura ordinamentale delle disposizioni e del carattere circoscritto della platea dei potenziali destinatari, <i>"aspiranti partecipanti al concorso per l'accesso alla carriera diplomatica"</i>. In merito, la Sezione contesta che le disposizioni dello schema non riguardano invero l'ordinamento dell'Amministrazione, non concernendo la sua organizzazione, ma la provvista del personale per una specifica carriera. Inoltre, sebbene gli aspiranti alla stessa carriera costituiscano una platea contenuta, tuttavia il primo obiettivo dell'intervento normativo è l'ampliamento del bacino di reclutamento – quindi dei soggetti potenzialmente interessati – anche attraverso la previsione, tra i requisiti di partecipazione al concorso, del possesso di qualsiasi laurea magistrale o titolo equiparato. Per il richiamato obiettivo, così come per gli altri obiettivi indicati nella documentazione che accompagna lo schema, non sono forniti dati a supporto.</p> <p>Sotto questo profilo, la Sezione stigmatizza la lacunosità dell'ATN, laddove evidenzia che <i>"Sono stati utilizzati i dati statistici in possesso di questa amministrazione"</i> senza tuttavia darne rappresentazione. Un ulteriore profilo di lacunosità dell'ATN è riscontrato in relazione al criterio redazionale stabilito dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, al punto 11, lett. c), concernente la verifica dell'inserimento dell'intervento normativo in modo coerente e sistematico nel quadro vigente, in quanto nella stessa ATN non si ravvisano elementi idonei al chiarimento delle questioni di coerenza interna all'articolato e con le altre disposizioni dell'ordinamento.</p> <p>La Sezione stigmatizza poi l'incertezza circa l'Amministrazione cui è riconducibile l'istruttoria svolta, alimentata anche dalla circostanza che, oltre all'ATN, pure lo schema di regolamento e la relazione tecnico-finanziaria sono privi dell'instestazione indicante l'Amministrazione che li ha predisposti. A ciò la Sezione aggiunge un altro elemento di incertezza che attiene alla definitività del provvedimento. Infatti, quest'ultimo, l'ATN e la relazione tecnico finanziaria sono stati trasmessi in formato <i>word</i>. Poiché tale formato non è <i>"chiuso"</i>, esso non assicura che il testo che l'Autorità politica ha inteso inoltrare al Consiglio di Stato sia quello effettivamente pervenuto e che, quindi, il suo contenuto possa essere considerato definitivo (cfr. Cons. St., Sez. C, pareri 16 luglio 2024, n. 856 e 14 luglio 2025, n. 679).</p> <p>Pertanto, in conformità all'indirizzo della Sezione – secondo il quale in mancanza delle fasi normativamente tipizzate del procedimento istruttorio <i>"la 'definitività' e, dunque, la stessa 'stabilità' rispetto ad un potenziale successivo momento di modifica del testo della bozza, non possono ritenersi correttamente raggiunte, non inverandosi la condizione ordinamentale per una pronuncia di questo Consiglio"</i> (Cons. St., Sez. C, parere 16 giugno 2025, n. 595) – si ritiene che, nel complesso, le circostanze esposte, che segnalano un grave scostamento dal procedimento legale tipico di</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>formazione dell'atto, si traducano in oggettivi limiti istruttori dello schema in esame e, quindi, della sua valutazione.</p> <p>La Sezione muove poi ad alcune osservazioni circa il rispetto dell'<i>iter</i> normativo, riscontrando che sullo schema è stato acquisito il parere favorevole del Ministro dell'università e della ricerca. È stato altresì trasmesso il "<i>formale concerto</i>" sul provvedimento in esame del Ministro per la pubblica amministrazione. Al riguardo, la Sezione nota che, mentre il parere del Ministro dell'università e della ricerca è stato sottoscritto dal Capo dell'Ufficio legislativo dello stesso Ministero, su delega di firma del Ministro, in coerenza con il consolidato indirizzo della Sezione, viceversa il concerto del Ministro per la pubblica amministrazione (peraltro non previsto normativamente) risulta espresso con nota sottoscritta d'ordine del Ministro dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione. In merito alla formula "<i>d'ordine del Ministro</i>", la Sezione ribadisce l'orientamento circa la giuridica inadeguatezza del ricorso a tale formula organizzatoria, in quanto "<i>laddove il Ministro concertante intenda conferire ad un organo di staff, dotato di adeguate competenze normativamente predeterminate, il relativo adempimento formale – plausibilmente in ragione della connotazione spiccatamente tecnica, ratione materiae, della interlocuzione con l'autorità concertata, tale da attenuare o diluire (senza nondimeno mai elidere, trattandosi di procedimento normativo) il tratto di politicità della determinazione codecisionale – è abilitato a far ricorso al diverso strumento della delega c.d. di firma</i>" (Cons. St., Sez. C, parere n. 518/2025).</p> <p>Sotto il profilo della coerenza interna dell' articolato e della coerenza dello stesso con altre disposizioni dell'ordinamento, si contesta che nell'art. 2 dello schema, il comma 1 assume "<i>l'entrata in vigore del presente regolamento</i>" come termine a decorrere dal quale applicare le disposizioni di cui all'art. 1 ai concorsi banditi dopo di esso, mentre il comma 2 considera la "<i>pubblicazione del presente decreto</i>" per i concorsi banditi entro il 31 dicembre dell'anno successivo a essa. In mancanza di un chiarimento in proposito nelle relazioni trasmesse con lo schema, il riferimento alla "<i>pubblicazione</i>" risulta privo di motivazione e, soprattutto, non coerente con l'art. 10 ("<i>Inizio dell'obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti</i>") delle Disposizioni sulla legge in generale che stabilisce che «[l]e leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione». Poiché è l'entrata in vigore che determina l'obbligatorietà del regolamento, la stessa entrata in vigore costituisce la stregua di riferimento per la formulazione di una disciplina di carattere transitorio, salvo che sia altrimenti disposto da una fonte normativa gerarchicamente superiore.</p> <p>In conclusione, la Sezione sospende il parere in attesa dell'integrazione istruttoria richiesta.</p>		
21.10.2025	1516/2024	27.10.2025	1123/2025	Regolamento ministeriale concertato (a firma del Ministro delle imprese e del made	Schema di decreto ministeriale recante modifiche al decreto 25 settembre 2018, n. 134, " <i>Regolamento sui</i>	Formali e sostanziali	<p>Sull'affare in oggetto la Sezione aveva già avuto modo di pronunciarsi con il parere interlocutorio n. 1544/2024, reso nell'adunanza del 17 dicembre 2024. In quella sede, la Sezione aveva chiesto all'Amministrazione procedente un'integrazione istruttoria, avente a oggetto la trasmissione dello schema e della relazione tecnica con la bollinatura della Ragioneria generale dello Stato, specificando che detta relazione nonché l'analisi tecnico normativa fossero in un formato non modificabile</p>	<p>Negativo.</p> <p>La Sezione rileva che la relazione tecnica e l'analisi tecnico normativa non sono</p>

				<p>in Italy, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti)</p>	<p><i>programmi di esame per il conseguimento dei certificati di operatore radio (GOC-ROC-LRC-SRC)</i>”.</p>	<p>e recassero la sottoscrizione dei responsabili dei competenti uffici. Erano state inoltre suggerite una serie di modifiche avuto riguardo al testo dello schema normativo.</p> <p>Con nota del 9 ottobre 2025, il Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero delle imprese e del made in Italy ha trasmesso lo schema di decreto “aggiornato secondo le indicazioni” del parere interlocutorio e la relazione tecnico finanziaria, “entrambi bollinati dalla Ragioneria generale dello Stato”, nonché la relazione illustrativa sottoscritta dal competente direttore generale con autorizzazione all’invio al Consiglio di Stato a firma del Ministro, la dichiarazione del Ministro di esenzione dall’AIR ai sensi dell’art. 7, c. 2, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, e l’analisi tecnico normativa.</p> <p>La Sezione rileva che la relazione tecnica e l’analisi tecnico-normativa che accompagnano il nuovo schema non sono sottoscritte dal responsabile del competente ufficio. La mancanza di tale sottoscrizione – richiesta dai punti 4.1 e 4.3 del parere interlocutorio – si traduce in un elemento di incertezza in merito alla compiutezza istruttoria dei medesimi atti.</p> <p>Inoltre, con tono critico, la Sezione riscontra che il nuovo schema non sembrerebbe essere stato sottoposto alla valutazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, già acquisita sullo schema originario, seppure con parere sottoscritto d’ordine dello stesso Ministro invece che su delega di firma del Ministro o di figura organica (di <i>staff</i>), come era stato rilevato in sede interlocutoria. Tale circostanza incide sull’idoneità dell’integrazione istruttoria ad assicurare il rituale ed effettivo esercizio della funzione consultiva della Sezione.</p> <p>Più volte la Sezione ha infatti sottolineato la necessità che il confronto tra le istituzioni concertanti preceda o accompagni la predisposizione del testo normativo per il quale si richiede il parere, in modo che dal procedimento seguito ai fini della trasmissione dello stesso testo emerga la condivisione dell’elaborazione della proposta normativa. Tale necessità esprime il principio di legalità quanto all’adempimento di una fase procedimentale co-decisionale prevista dalla base giuridica che attribuisce il potere normativo. La mancanza del prescritto concerto sul testo su cui si richiede il parere – concerto che, se non espresso dal Ministro competente, ma da un organo di <i>staff</i>, dovrebbe essere da quest’ultimo sottoscritto su delega di firma del Ministro – configura il testo stesso come non stabilizzato in modo definitivo, in quanto potenzialmente modificabile in sede di concerto postumo, rendendo precario il parere richiesto. Nella fattispecie, lo scostamento dall’ordine logico-procedimentale, legalmente tipizzato, di esercizio delle attribuzioni si verifica a seguito delle modifiche introdotte nella proposta normativa in sede di adempimento istruttorio, dato che esse avrebbero richiesto la rinnovazione dell’acquisizione del concerto (cfr. Cons. St., sez. C, pareri 4 luglio 2025, n. 667 e 1° ottobre 2025, n. 1040).</p>	<p>sottoscritte dal responsabile del competente ufficio. La mancanza di tale sottoscrizione – peraltro già richiesta dalla Sezione nel precedente parere interlocutorio – è per la Sezione «un elemento di incertezza in merito alla compiutezza istruttoria dei medesimi atti». Inoltre, con tono critico, la Sezione riscontra che il nuovo schema non è stato sottoposto alla valutazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, già acquisita sullo schema originario (seppure d’ordine del Ministro, come era stato rilevato in sede interlocutoria). Tale circostanza rende l’integrazione istruttoria inidonea ad assicurare il rituale ed effettivo esercizio della funzione consultiva della Sezione, la quale in più occasioni ha sottolineato la necessità che il confronto tra le istituzioni concertanti preceda o accompagni la predisposizione del testo normativo per il quale si richiede il parere, in coerenza con il principio di</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

								legalità nell'adempimento di una fase procedimentale di tipo co-decisionale, prevista dalla base giuridica attributiva del potere normativo.
21.10.2025	979/2025	04.11.2025	1165/2025	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118/2022»".	Formali e sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, lo schema di decreto legislativo in oggetto costituisce una riforma abilitante del capitolo "REPowerEU" del PNRR, ai fini della promozione dell'energia da fonti rinnovabili. Per il positivo <i>assessment</i> della riforma da parte della Commissione europea nell'ambito della rendicontazione dell'VIII rata (giugno 2025) del PNRR, la Sezione mostra di tener conto del fatto che lo schema di decreto legislativo dovrebbe essere emanato entro la prima metà di novembre.</p> <p>È anzitutto presa in considerazione la coerenza con la delega legislativa. Sul punto, la Sezione osserva che i principi e criteri direttivi di cui all'art. 26, c. 5, lett. b), l. n. 118/2022 (in termini di "coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche di attuazione della normativa dell'Unione europea, apportando le modificazioni necessarie a garantire o a migliorare la coerenza della normativa medesima sotto il profilo giuridico, logico e sistematico") hanno una formulazione tanto ampia, nella parte relativa al coordinamento con la normativa europea, da consentire un pieno adeguamento dell'ordinamento nazionale al diritto eurounitario, anche sopravvenuto, adombrando un'ipotesi di rinvio mobile.</p> <p>Semmai, in punto di coordinamento con la disciplina eurounitaria, la Sezione riscontra che non sono chiarite le ragioni per cui il d.lgs. n. 190/2024 non sia stato coordinato fin dall'inizio con le previsioni contenute nella direttiva (UE) 2023/2413 (cosiddetta "RED III"), di modifica della direttiva (UE) 2018/2001.</p> <p>A parere della Sezione, inoltre, occorre accertare la coerenza con la delega legislativa del procedimento di adozione dello schema in esame. Su questo piano, lo schema, sottoposto alla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri (assunta nella riunione dell'11 settembre 2025), avrebbe dovuto essere adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata (di cui all'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281).</p> <p>Rispetto a un siffatto paradigma legale, la Sezione critica che nell'ambito della documentazione trasmessa non sono rinvenibili né le proposte del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa; né i concerti del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della cultura; né, infine, l'intesa in sede di Conferenza unificata.</p> <p>Peraltro, la Sezione, con riferimento alla richiesta di parere sullo schema di decreto legislativo che il provvedimento in esame è diretto a modificare, aveva già rilevato la carenza in atti delle proposte del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro</p>	Favorevole con osservazioni e la condizione di acquisire le necessarie proposte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, nonché il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della cultura e, infine, l'intesa in Conferenza unificata. La Sezione precisa di esprimere parere definitivo condizionato, anziché interlocutorio (sospensivo), per via delle specifiche ragioni di urgenza rappresentate dall'Amministrazione precedente, incompatibili con l'approfondimento istruttorio sul punto (ai fini del positivo <i>assessment</i> della riforma da parte della Commissione europea, nell'ambito della rendicontazione dell'VIII rata del PNRR, lo schema di decreto legislativo in

						<p>dell'ambiente e della sicurezza energetica, ritenendo che la stessa carenza non potesse ritenersi colmata con il “<i>formale richiamo ad esse contenuto nel preambolo dell'atto</i>” (Cons. St., sez. C, parere 12 settembre 2024, n. 1216). Per lo schema in esame, la Sezione rileva analogo carenza quanto alle proposte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, cui si aggiunge la mancanza del concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della cultura, nonché dell'intesa in Conferenza unificata.</p> <p>In particolare, si censura che, circa la co-proponenza prevista dalla base legale, non se ne può desumere un esercizio sostanziale dalla documentazione in atti. La relazione illustrativa è, inoltre, priva di un'intestazione che ne esprima la riconducibilità ai soggetti istituzionali co-proponenti.</p> <p>Allo stato degli atti, quindi, la Sezione afferma di non essere stata messa in grado di verificare la piena coerenza del procedimento seguito con la base giuridica; profilo questo che è invece suscettibile di valutazione non solo alla luce dell'art. 76 Cost., ma anche dell'art. 89 Cost. (considerato che la controfirma dell'atto “<i>su proposta</i>”, apposta dal ministro proponente ne attesta l'effettiva partecipazione alla determinazione dell'atto stesso e che quest'ultimo rispecchia la proposta ministeriale e che il secondo comma dell'art. 89 Cost. stabilisce appunto che gli atti che hanno valore legislativo sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri; Presidente del Consiglio al quale, nella fattispecie, la delega legislativa attribuisce un autonomo potere di proposta).</p> <p>Dunque, ai fini della legittimità del provvedimento, la Sezione ribadisce la necessità che tutti gli atti previsti dalle disposizioni di delega siano acquisiti al procedimento. La Sezione, tuttavia, in considerazione delle ragioni di particolare urgenza rappresentate dall'Amministrazione procedente – che non appaiono compatibili con un approfondimento istruttorio sul punto – ritiene preferibile esprimere parere definitivo, limitandosi a segnalare le predette lacune.</p> <p>Resta inteso che, ove si fosse in presenza di carenze sostanziali e non di una mera incompletezza della documentazione in atti, l'eventuale acquisizione dell'atto successivamente alla data di trasmissione del testo trasmesso alla Sezione potrebbe comportare modifiche al testo su cui è espresso il presente parere, rendendo quest'ultimo potenzialmente precario.</p> <p>Sul piano del <i>drafting</i> normativo, la Sezione evidenzia l'ambiguità dell'uso della parola “ovvero”, in considerazione del duplice significato “ossia” o “oppure”. Poiché il ricorso a essa, in varie disposizioni dello schema, è atto a far sorgere dubbi interpretativi, la Sezione suggerisce che nello schema si utilizzino le parole “ossia” o “oppure”, a seconda dell'intendimento alla base della scelta normativa. Sul punto, si evidenzia anche che – sulla base di quanto esposto nella documentazione di accompagnamento – nella novella in esame la parola “ovvero” dovrebbe intendersi come “ossia”.</p> <p>Si segnala poi che, con le modifiche introdotte dallo schema nel d.lgs. n. 190/2024, i progetti ricadenti nel regime di attività libera sono espressamente sottoposti alle “<i>norme tecniche per le costruzioni</i>”. I relativi interventi sono considerati compatibili <i>ex lege</i> “con gli strumenti urbanistici e con i regolamenti edilizi vigenti” qualora ricadenti nelle “<i>aree idonee</i>” o nelle “<i>zone di accelerazione</i>”; tale compatibilità è motivata dalla relazione illustrativa con la circostanza che “<i>l'area classificata come</i></p>	<p>oggetto deve infatti essere emanato entro la prima metà di novembre).</p>
--	--	--	--	--	--	--	--

						<p><i>idonea o la zona identificata come di accelerazione sia già stata oggetto di un vaglio di compatibilità con gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi”.</i></p> <p>Il menzionato vaglio dovrebbe svolgersi nell’ambito del procedimento previsto dall’art. 20, d.lgs. n. 199/2021 (attuato dal d.m. 21 giugno 2024) che, per l’individuazione di aree e superfici idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili, comporta l’individuazione di principi e criteri direttivi, con <i>“uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa in Conferenza unificata”</i> fondati sui criteri stabiliti dallo stesso art. 20, in base ai quali <i>“le Regioni individuano con legge le aree idonee”</i>.</p> <p>La giurisprudenza costituzionale ha considerato che tale articolo è volto ad <i>«accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili»</i> e a raggiungere gli <i>«obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030»</i>, <i>«sconformemente al Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (articolo 1, commi 1, 2 e 3)»</i>. Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal <i>Green Deal</i>, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, <i>«persegue [...] finalità di tutela dell’ambiente e di lotta al cambiamento climatico»</i> (C. cost., n. 103/2024 e n. 28/2025).</p> <p>Sempre il giudice costituzionale ha stabilito che l’<i>«individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall’altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l’installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030»</i>. In merito all’attuazione dell’art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 con il d.m. 21 giugno 2024, infine, la Corte costituzionale ha affermato che <i>«il potere, previsto dall’articolo 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal decreto legislativo n. 199 del 2021»</i>; tuttavia, l’<i>«inidoneità dell’area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un’area in cui l’installazione dell’impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata»</i> (C. cost., n. 134/2025). Ebbene, in merito al <i>«vaglio di compatibilità con gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi»</i> menzionato dalla relazione illustrativa, si rileva che il citato d.m. 21 giugno 2024 ha stabilito che l’individuazione delle aree e delle superfici idonee e non idonee da parte delle regioni avvenga garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali, mentre nel procedimento di definizione delle aree di accelerazione di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 190/2024 non è espressamente prevista un’analogo clausola di garanzia.</p> <p>A questo riguardo la Sezione – considerato che la formulazione della novella in esame pare indicare un automatismo nel riconoscimento della compatibilità degli interventi di cui all’allegato A con gli strumenti urbanistici e con i regolamenti edilizi vigenti – suggerisce una diversa formulazione che sia evocativa dei necessari passaggi di verifica della suddetta compatibilità, in relazione alle competenze degli enti locali</p>
--	--	--	--	--	--	--

							in materia di assetto del territorio, al fine di scongiurare un effetto di compressione che potrebbe risultare non coerente con gli artt. 5 e 118 della Costituzione.	
04.11.2025	1043/2025	05.11.2025	1193/2025	Regolamento ministeriale concertato (a firma del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze)	Schema di decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante "Regolamento in materia di approvazione delle tabelle per la determinazione dell'indennità di custodia dei beni sottoposti a sequestro di cui all'articolo 59, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115".	Formali e sostanziali	<p>Nel sistema delle fonti, la base legale dello schema regolamentare sottoposto a parere si rinviene nell'art. 59, c. 1, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia"), in base al quale "Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, legge 23 agosto 1988, n. 400, sono approvate le tabelle per la determinazione dell'indennità di custodia".</p> <p>Secondo quanto rappresentato dalla relazione illustrativa, l'intervento normativo proposto si rende necessario "alla luce del contenzioso insorto per la liquidazione delle indennità spettanti ai custodi di beni diversi da veicoli e natanti". In particolare, gli uffici giudiziari segnalano da anni difficoltà nell'individuazione di parametri univoci per la determinazione dell'indennità per la custodia di beni diversi da veicoli e natanti, oggetto del d.m. 265/2006, con conseguente contenzioso in sede giudiziaria. In caso di contestazione dell'importo liquidato si avvia un subprocedimento che, partendo dall'opposizione al decreto del giudice, può giungere al ricorso per cassazione per violazione di legge.</p> <p>Al riguardo, la relazione ATN rappresenta come la giurisprudenza di legittimità ha confermato l'applicazione generalizzata di tariffe sostanzialmente omogenee, con alcune difformità territoriali; epperò, l'adozione di convenzioni e protocolli da parte di alcuni uffici giudiziari, pur rappresentando un apprezzabile tentativo di supplire alla carenza normativa, non ha del tutto eliminato le disparità territoriali, essendo tali strumenti destinati a operare esclusivamente in ambito locale. Pertanto, lo schema di regolamento in esame si propone di introdurre criteri uniformi mediante la definizione di tariffe che, indicando importi determinati tra un minimo e un massimo, consentano di adeguare la liquidazione dell'indennità alle caratteristiche specifiche del bene oggetto di sequestro, al luogo e alle modalità della custodia, nonché di favorire la trasparenza e la prevedibilità dei rapporti, eliminando le incertezze derivanti dal ricorso agli usi locali.</p> <p>La relazione tecnica precisa che la determinazione dell'indennità del custode incide direttamente sulla finanza pubblica, laddove una delle parti coinvolte nel processo sia ammessa al patrocinio a spese dello Stato. Nell'ambito del processo penale, l'indennità di custodia rientra nella categoria delle spese anticipate dall'erario, che prevedono quindi un materiale esborso da parte dello Stato, fatta salva poi la successiva eventuale possibilità di recupero. Anche nel processo civile, l'indennità di custodia del bene sottoposto a sequestro rientra tra le spese anticipate dall'erario. I destinatari dell'intervento sono rappresentati da organismi istituzionali quali il Ministero della giustizia-Dipartimento per gli affari di giustizia, gli uffici giudiziari e le relative cancellerie, nonché dai custodi di beni diversi da veicoli a motore e natanti sottoposti a sequestro. Questi ultimi, al 31 dicembre 2024, erano pari a 1.522 beni su un totale di 81.526 beni censiti nella Banca dati centrale. Tale numero, esiguo, deve essere ulteriormente ridimensionato considerando che include tutte le tipologie di beni, compresi i veicoli a motore e natanti, per i quali non si applicano le nuove tariffe. Inoltre, la platea dei custodi interessati dalle nuove disposizioni risulta ancora più circoscritta considerando che la distribuzione territoriale dei sequestri si concentra prevalentemente in cinque regioni (Campania, Lazio, Sicilia,</p>	Favorevole con osservazioni

						<p>Lombardia e Puglia). Infine, la natura occasionale dell'incarico di custodia, normalmente conferito per singoli procedimenti e limitato nel tempo, comporta che ciascun soggetto destinatario non sia interessato da un'applicazione sistematica o continuativa della disciplina regolamentare.</p> <p>Le risorse pubbliche necessarie all'attuazione delle disposizioni dello schema di regolamento sono di importo contenuto rispetto al totale delle spese di giustizia. La disciplina introdotta, pertanto, non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, riproducendo gli importi già corrisposti in base agli usi locali e introducendo elementi di razionalizzazione che possono anzi generare risparmi, non immediatamente quantificabili, derivanti dall'applicazione di tariffe univoche su tutto il territorio nazionale, incidendo direttamente sulla riduzione del contenzioso giudiziario.</p> <p>L'intervento regolatorio proposto non introduce elementi suscettibili di alterare le dinamiche competitive in quanto attiene a rapporti di natura pubblicistica tra l'autorità giudiziaria e i custodi e non interferisce con le dinamiche competitive di alcun settore. L'attività di custodia è conferita dall'autorità giudiziaria secondo criteri di idoneità tecnica e affidabilità, senza che le tariffe stabilite possano influenzare i meccanismi concorrenziali. La predeterminazione delle indennità, anzi, contribuisce alla trasparenza e alla prevedibilità dei rapporti, eliminando le incertezze derivanti dal ricorso agli usi locali.</p> <p>Venendo alle specifiche osservazioni della Sezione, essa rileva anzitutto che la dichiarazione di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – aldilà di quanto ivi formalmente dichiarato – presenta contenuti il cui livello di approfondimento può senz'altro ritenersi esauriente, anche ai fini di quanto richiesto in materia dalla normativa che disciplina in generale l'analisi dell'impatto della regolamentazione. Nello specifico, gli accertamenti svolti – particolarmente analitici – sono tali da consentire con evidenza l'individuazione degli obiettivi dell'intervento normativo e consentono altresì, attraverso una disamina accurata del contesto di riferimento, di pervenire a una soluzione coerente rispetto alle criticità individuate. La completezza del documento in discorso – che avrebbe ben potuto costituire idonea base per porre in essere le consultazioni previste dalle pertinenti disposizioni – deve essere assunta, a parere della Sezione, quale positivo punto di riferimento, indicativo di “buona pratica”, da seguire anche da parte di altri plessi ministeriali.</p> <p>In effetti, dal punto di vista dell'<i>iter</i> logico e degli effetti “utili” degli atti (tipizzati) del procedimento di normazione, qual è l'AIR, la Sezione richiama l'attenzione sul fatto che:</p> <p>a) ai sensi dell'art. 7, c. 6, d.P.C.M. n. 169/2017, la relazione illustrativa deve intendersi quale <i>sedes materiae</i> propriamente destinata a contenere, in caso di disposta “esenzione”, gli adeguati dati esplicativi dei presupposti e delle stime di impatto afferenti alla soluzione prescelta dall'amministrazione proponente. Tale disposizione stabilisce infatti, espressamente, che «<i>In ogni caso</i> [i.e. sia che si tratti della richiesta di esenzione formulata al DAGL di cui al comma 1, sia che riguardi la dichiarazione di esenzione a firma del Ministro prevista al comma 2] <i>la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento contiene il riferimento alla esenzione disposta e alle ragioni giustificative di cui al comma 1</i>»;</p> <p>b) lo stesso comma 4 dell'art. 7, d'altra parte, nel prevedere che «<i>La richiesta di esenzione reca le motivazioni riferite a ciascuna delle condizioni di cui al comma 1</i>»,</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

						<p>pur contemplando la sola “<i>richiesta di esenzione</i>”, in un’interpretazione logico-sistematica può ritenersi applicabile anche alla dichiarazione di esenzione a firma del Ministro di cui al comma 2.</p> <p>Nel caso di specie, il concreto utilizzo della dichiarazione di esenzione ai fini analitico-integrativi voluti dalla disciplina normativa risulta altrettanto, se non maggiormente, efficace rispetto alla relazione illustrativa, in considerazione della sua diretta imputabilità all’autorità politica titolare del potere regolamentare.</p> <p>Per quanto riguarda la concertazione, con nota prot. n. 42693 del 24 settembre 2025 è stato espresso il concerto del Ministero dell’economia e delle finanze con formula “d’ordine del Ministro” dal Capo di Gabinetto.</p> <p>In merito, la Sezione richiama il proprio consolidato orientamento circa la “<i>giuridica inadeguatezza del ricorso alla formula organizzatoria dell’ordine</i>”, in quanto inidonea “<i>ad attivare un trasferimento di poteri/compiti dall’autorità che lo impartisce al soggetto ricevente, laddove essi, come nel caso in rilievo, siano qualificabili come giuridicamente personali</i>” (Cons. St., sez. C, 28 ottobre 2024, n. 1308 e 11 aprile 2015, n. 327). Inoltre, “<i>la resa del concerto con modalità delegate (e, in ogni caso e per definizione, mai ‘d’ordine’) dovrebbe escludere, in via di principio, la possibilità di un assenso secco, immotivato ed inarticolato, a guisa di mero ed anodino nulla-osta: che - contraddicendo la stessa logica della delega - assumerebbe il tratto abdicativo di una competenza sostanzialmente non esercitata</i>” (Cons. Stato, sez. C, n. 1308/2024).</p> <p>Lo schema di decreto, come anticipato, persegue la finalità di prevedere apposite tariffe per la determinazione dell’indennità per la custodia dei beni diversi da veicoli a motore e natanti. Il d.m. n. 265/2002, infatti, mentre per i veicoli a motore e i natanti definisce in dettaglio le modalità di determinazione delle indennità di custodia, per le altre categorie di beni si limita, all’art. 5, a sancire che “<i>si fa riferimento, in via residuale, agli usi locali</i>”. Senonché, l’assenza di una puntuale disciplina di determinazione delle indennità anche per i beni diversi dai veicoli a motore e natanti ha generato difficoltà applicative e un rilevante contenzioso giurisdizionale. Di qui, la necessità di uniformare le modalità di calcolo delle indennità di custodia anche per tali ultime categorie di beni. Tenendo conto di tale necessità, la Sezione suggerisce di:</p> <p><i>a) prevedere espressamente una disposizione volta ad abrogare l’art. 5, d.m. n. 265/2002, atteso che lo schema di regolamento proposto mira a introdurre una differente disciplina sostitutiva proprio al fine di superare le criticità sopra rilevate;</i></p> <p><i>b) aggiungere, nel titolo del provvedimento in parola, il riferimento alle categorie di “beni diversi dai veicoli a motore e dai natanti”, in modo da esplicitare il contenuto del decreto, altrimenti indefinito, rendendolo coerente con le rubriche delle singole disposizioni di cui si compone il relativo articolato, in ossequio al principio della chiarezza dei testi normativi.</i></p> <p>Quanto all’entrata in vigore, l’art. 5 dello schema in esame dispone che il decreto “<i>entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale</i>”. Al riguardo la Sezione rimarca, come più volte osservato, che “<i>le fonti regolamentari non possono fissare un termine di vacatio legis diverso da quello stabilito dall’articolo 10, comma 1, delle Disposizioni sulla legge in generale, che pone una norma gerarchicamente sovraordinata, a meno che non sia la stessa norma primaria,</i></p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>costituente la base legale del potere regolamentare, a prevedere un termine diverso” (Cons. St., sez. C, n. 1532/2024).</p> <p>Infine, la Sezione precisa che, ai sensi dell’art. 17, c. 4, l. 23 agosto 1988, n. 400 (“<i>Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>”) lo schema di decreto in oggetto, rivestendo natura regolamentare ed essendo quindi annoverato tra gli “<i>atti normativi a rilevanza esterna</i>” deve essere sottoposto (ai sensi dell’art. 3, c. 1, lett. c), l. 14 gennaio 1994, n. 20, recante “<i>Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti</i>”) al visto e alla registrazione della Corte dei conti, facendo menzione di tale adempimento nel preambolo.</p>		
04.11.2025	829/2025	12.11.2025	1244/2025	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento del Ministero dell’istruzione e del merito recante “ <i>Indicazioni nazionali della scuola dell’infanzia e del primo ciclo d’istruzione</i> ”.	Formali e sostanziali	<p>La Sezione aveva già avuto modo di pronunciarsi sullo schema in oggetto con il parere interlocutorio 17 settembre 2025, n. 1017, reso all’esito dell’adunanza del 9 settembre 2025, con cui la Sezione aveva chiesto all’Amministrazione procedente un’integrazione istruttoria e formulato osservazioni sullo schema di regolamento e sulle “<i>Indicazioni nazionali della scuola dell’infanzia e del primo ciclo d’istruzione</i>” in quella sede proposte.</p> <p>Con nota del 23 ottobre 2025, il Ministro dell’istruzione e del merito ha trasmesso “<i>lo schema di regolamento con le modifiche volte a recepire le osservazioni formulate nel parere interlocutorio</i>”, un testo modificato delle Indicazioni nazionali, nonché la documentazione di corredo con integrazioni “<i>volte a corrispondere alle richieste informative e di chiarimenti</i>” espresse dalla Sezione. In particolare, sono state integrate le relazioni AIR e ATN ed è stata trasmessa una tabella comparativa tra le Indicazioni nazionali vigenti e quelle che si intende adottare.</p> <p>La Sezione rileva anzitutto che il nuovo schema recepisce le osservazioni del parere interlocutorio:</p> <p><i>a)</i> menzionando la trasmissione alla Corte dei conti per il visto e la registrazione;</p> <p><i>b)</i> prevedendo all’art. 1, c. 1, che le Indicazioni sono allegate al regolamento e che esse sostituiscono quelle vigenti;</p> <p><i>c)</i> inserendo nell’art. 5 il pertinente riferimento normativo delle vigenti Indicazioni nazionali ed esplicitando, al c. 3, l’abrogazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento, degli artt. 3 e 4 del d.m. n. 254/2012;</p> <p><i>d)</i> eliminando alcuni riferimenti ad altre fonti normative di cui si richiama la relativa disciplina.</p> <p>Sotto il profilo dell’adeguatezza della tecnica normativa, la Sezione ribadisce il suggerimento, già fornito in sede interlocutoria ma non assecondato, di semplificare e snellire la formulazione del testo nel senso di evitare, nel contesto di una disciplina di rango regolamentare, il richiamo diretto a disposizioni normative di rango primario, che attiva un circuito referenziale ambiguo e, come tale, non appropriato.</p> <p>La Sezione rileva poi che – in coerenza con quanto richiesto nel parere interlocutorio – nel testo modificato delle Indicazioni nazionali è stata eliminata la parola “<i>cittadini</i>”, riferita all’obbligo di istruzione, per ragioni di coerenza con l’art. 34, c. 1, Cost. («La scuola è aperta a tutti»). Sono state inoltre effettuate correzioni di forma del testo, sempre in relazione ai suggerimenti contenuti nel parere interlocutorio.</p>	<p>Favorevole, «nei limiti di cui in motivazione».</p> <p>La Sezione utilizza per la prima volta questa formula, probabilmente per rimarcare la rilevanza delle (consistenti) criticità segnalate, rispetto alla tecnica normativa (sul piano dell’efficacia degli enunciati linguistici), ai valori costituzionali in gioco e al principio della certezza del diritto, senza però fare delle proprie considerazioni critiche un elemento ostativo all’ulteriore corso dell’<i>iter</i> normativo. Sul piano dell’adeguatezza della tecnica normativa, la Sezione ribadisce in particolare il suggerimento – non assecondato, già offerto in sede interlocutoria – di semplificare la formulazione del testo, rivedendone il criticabile livello di</p>

						<p>La relazione ATN è stata integrata in alcune sezioni, tra cui quella relativa alla “<i>Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario</i>”, cui il parere interlocutorio si riferiva criticamente.</p> <p>La relazione AIR, a sua volta, è stata oggetto di numerose integrazioni. Con la prima integrazione si specifica che le Indicazioni nazionali “<i>sono un documento fondamentale per le istituzioni scolastiche del primo ciclo perché rappresentano la cornice di riferimento pedagogico-culturale per la predisposizione del curricolo di istituto affidato alle scuole autonome. In particolare, ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999 [...] spetta al Ministro dell'istruzione e del merito il compito di definire, attraverso le Indicazioni nazionali, gli obiettivi generali del processo formativo e gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni</i>”.</p> <p>Sul punto, la Sezione formula talune significative osservazioni, di carattere generale e di ordine metodologico.</p> <p>Su un piano formale, si rileva che il paradigma prescrittivo della “<i>indicazione</i>” – che asseconda e traduce, sotto il profilo giuridico, l'attenuazione del vincolo conformativo, omogeneo e unificante, proprio dei “<i>programmi scolastici</i>” di fonte ministeriale, non più compatibile con il riconoscimento dell'<i>autonomia funzionale</i> delle istituzioni scolastiche – non è tale da eliderne, anche sotto il profilo della relativa tecnica di formulazione linguistica, il tratto propriamente <i>normativo</i>.</p> <p>E, invero, il compito delle Indicazioni in parola è prefigurato dall'art. 8, d.P.R. n. 275/1999, nei termini della definizione degli “<i>obiettivi generali del processo formativo</i>” e degli “<i>obiettivi specifici di apprendimento relativi</i>” alle competenze degli alunni. Tuttavia, l'ancoraggio costituzionale, che ne prefigura la funzione al livello massimo delle fonti di diritto, è integrato dal riferimento alle “<i>norme generali sull'istruzione</i>”, cui è rimessa:</p> <p>a) la perimetrazione, la definizione e la misura del riconoscimento degli spazi di autonomia, non solo organizzativa ma anche funzionale e didattica, delle istituzioni scolastiche (art. 33, c. 2 Cost.);</p> <p>b) l'attribuzione alla competenza esclusiva statale del relativo quadro normativo sia primario sia, come nella specie, regolamentare (rispettivamente, art. 117, c. 2, lett. n) e art. 117, c. 6, Cost.);</p> <p>c) la riconduzione alla “<i>determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale</i>”.</p> <p>Sul punto, la Corte costituzionale ha rammentato (da ultimo, in occasione dell'esame della l. 26 giugno 2024, n. 86, recante “<i>Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione</i>”) come l'elemento caratterizzante delle “<i>norme generali sull'istruzione</i>” sia stato da tempo individuato nella “<i>valenza necessariamente generale ed unitaria</i>” (sentenze nn. 200/2009, 223/2023 e 168/2024), posto che tali norme generali, stabilite dal legislatore statale, “<i>delineano le basi del sistema nazionale di istruzione</i>”, essendo funzionali ad assicurare “<i>la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'articolo 33, primo comma, Cost.</i>” (sent. n. 200/ 2009), sicché “<i>non sarebbe [...] giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i</i></p>	<p>complessità, anche espositiva.</p>
--	--	--	--	--	--	--	---------------------------------------

						<p><i>programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale</i>” (C. cost., 13 dicembre 2024, n. 192).</p> <p>Su tali premesse – per quanto contenutisticamente orientate alla definizione programmatica di “<i>obiettivi</i>” didattici e dei correlativi ed essenziali “<i>livelli di prestazioni</i>” – le “<i>indicazioni</i>” devono pur sempre calarsi in un “<i>testo normativo</i>”.</p> <p>Con ciò, le relative proposizioni dovrebbero consentire di enucleare, anzitutto sul piano della struttura sintattica e linguistica, chiare “<i>regole di comportamento</i>” (e non enunciazioni meramente enfatiche).</p> <p>In sostanza, la Sezione chiarisce come le Indicazioni costituiscano un momento normativo destinato a prefigurare comportamenti (ancorché più elasticamente) incentivati o disincentivati, ma pur sempre assistiti da varie forme di sanzione (in senso lato), che integra uno dei principali elementi costitutivi della giuridicità. Per questa ragione, i precetti-obiettivo (o “di risultato” e “di indirizzo”), dovrebbero sempre possedere la qualità espressiva normativa (ossia quella propria delle proposizioni linguistiche incidenti sui comportamenti dei destinatari).</p> <p>Si tratta di caratteri, logici e strutturali, dei contenuti normativi che servono a preservare la <i>qualità della regolazione</i>, consistente, anzitutto, nella <i>certezza del diritto</i> e, quindi in un’oggettiva e preventiva <i>comprensibilità</i> in termini precettivi: la certezza del diritto esige una conoscibilità preventiva (logico- sostanziale, non legata alla mera “pubblicazione” formale di un testo regolamentare) da parte dei destinatari, non disgiungibile dalla chiarezza e, per quanto possibile, sinteticità testuali.</p> <p>Ciò posto, la complessiva lettura delle Indicazioni in esame evidenzia invece un addensamento, nelle proposizioni usate nell’elaborazione, di <i>numerosi termini di “meta-linguaggio”</i>, espressione impiegata criticamente dalla Sezione. Un uso di espressioni “meta-linguistiche” che risulta, generalmente, anche più accentuato nel nuovo testo trasmesso a seguito del parere interlocutorio.</p> <p>La Sezione critica che tale tecnica linguistica di normazione risulta eccessivamente implicita nei suoi riferimenti, finendo per addossare, agli istituti scolastici e al ceto professionale degli insegnanti, “<i>responsabilità</i>” non ben definibili in ragione della loro ampiezza, perché poco decifrabili e logicamente poco componibili tra loro, nella concreta esperienza applicativa, anche alla stregua di un metro di normale diligenza esigibile.</p> <p>Non è un caso, in effetti, che tra le maggiori criticità emerse dalle consultazioni di cui dà conto la relazione AIR – e in particolare nelle risposte fornite dalla platea degli interessati consultati – vi sia la consistente indicazione della scarsa chiarezza e intellegibilità, unitamente alla “<i>esigenza di snellimento del testo</i>”; sintomi evidenti – segnala la Sezione – di una tecnica normativa che rischia, di per sé, di esporre, a fronte dell’<i>inosservanza</i> di un <i>atto</i> (pur sempre) <i>normativo</i>, il personale docente (e, sul piano della dirigenza, l’istituzione scolastica) a forme diffuse (e, nel contesto, non proporzionate né appropriate) di responsabilità.</p> <p>Sul punto, è richiamata dalla Sezione la recente sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2024, n. 132. Di tale sentenza è evidenziato il fatto che la Consulta, richiamando il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), ritenga che l’azione amministrativa abbia ora come principi generali quello di “<i>risultato</i>” e quello correlato alla “<i>fiducia</i>” (intesa come parametro normativo ormai “<i>intrinseco</i>” all’ordinamento amministrativo, che dovrebbe favorire e valorizzare l’iniziativa e</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta operata).</p> <p>Nel caso in esame, appare indubbia la natura orientata a fissare degli obiettivi di risultato e – nel contesto dell'autonomia didattica – a contemplare la compresenza di un elemento fiduciario-attuativo. Ciò, però, pone l'accento sulle predette esigenze di <i>certezza del diritto</i> e di <i>chiarezza</i> (anzitutto <i>linguistica</i>) dei <i>precetti</i> giuridici.</p> <p>In definitiva, risulta evidente che la tecnica di normazione utilizzata per le Indicazioni può dar luogo a plurimi profili di responsabilità. In tale cornice, la preservazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa (didattica) da un eccesso di regolazione non “governabile” dai destinatari sarebbe più opportunamente raggiungibile utilizzando un linguaggio più aderente a quello giuridico-normativo generale, ricorrendo il meno possibile a “<i>concetti giuridici indeterminati</i>” (secondo il criterio della stretta necessità e adeguatezza e alla luce dei principi di proporzionalità e di certezza del diritto).</p> <p>In generale, la Sezione ricorda che nella tradizione della teoria generale del diritto recepita nel nostro ordinamento costituzionale l'uso dei c.d. “<i>concetti giuridici indeterminati</i>” – richiamati nello schema sottoposto a parere fin quasi al punto di esaurire non tanto, e non solo, la parte descrittiva dei singoli insegnamenti e materie, quanto la connessa enucleazione degli obiettivi/risultato – appare potenzialmente in grado di indebolire l'autonomia didattica e rischia di introdurre elementi di eccessiva discrezionalità (anche sanzionatorio-autoritativa) nella fase del riscontro e della valutazione dell'azione degli insegnanti, nonché di incertezza nelle aspettative che i discenti, nel coesenziale contesto delle famiglie interessate, possono nutrire e far valere, anche in forma contenziosa.</p> <p>A quanto precede, la Sezione aggiunge che il linguaggio dell'AIR e delle stesse Indicazioni si avvale frequentemente di enunciazioni con forte carica enfatica, non connesse all'indicazione degli strumenti regolatori attuativi. La Sezione, al riguardo, critica un siffatto utilizzo del linguaggio, descrittivo di obiettivi enfatici, la cui enunciazione non è in grado di integrare una regola giuridica, ancorché di principio o di indirizzo. A tale enfasi si aggiunge l'indeterminatezza di alcuni concetti e l'ampiezza di altri cui si fa ricorso.</p> <p>È in particolare criticato il riferimento al concetto di “<i>cittadinanza globale</i>”, che risulta formulato in termini per un verso vaghi e, per altro verso, enfatici.</p> <p>Come noto, la nozione emerge in ambito internazionale, integrando una delle “aree strategiche” del programma UNESCO (attraverso il documento “<i>Global citizenship education: topics and learning objectives</i>”, elaborato nel contesto del <i>Forum</i> di Parigi 2015) e uno degli “obiettivi” della “<i>Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile</i>”, frutto della risoluzione dell'Assemblea ONU del 25 settembre 2015.</p> <p>Secondo una ragionevole lettura del testo, la “<i>cittadinanza globale</i>” risulta essere un parametro legato al riconoscimento della <i>comune appartenenza all'umanità</i> e alla conseguente aspirazione delle politiche dei governi, nelle relazioni internazionali e rispetto agli ordinamenti interni, a promuovere pari livelli di “<i>diritti umani</i>”, inclusa la paritaria prestazione della istruzione pubblica agli stranieri.</p> <p>In questo senso – osserva la Sezione – si tratta di un parametro che trova già ampio e diffuso ancoraggio nella Costituzione italiana, la quale riconosce a «tutti» (e, quindi, anche agli stranieri residenti in Italia e privi di cittadinanza italiana) il diritto</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>all'istruzione (art. 34, c. 1) – rendendo obbligatoria e gratuita quella di grado «inferiore» per «almeno otto anni» (art. 34, c. 2); garantendo ai «capaci e meritevoli» il «diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi» (art. 34, c. 3) e promuovendone l'effettività a mezzo di adeguate «provvidenze» (art. 34, c. 4, che attua l'art. 3, c. 2). La stessa Costituzione riconosce a «tutti» i «diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2); promuove la piena eguaglianza anche di genere (in termini generali e segnatamente nei contesti familiare e lavorativo: artt. 3, c. 1; 29, c. 2; 36 e 37); nel riconoscimento e nella valorizzazione del pluralismo e della diversità culturale (artt. 19, 21 e 33). Inoltre, la prospettiva dello «sviluppo sostenibile» è implicita nei limiti alla libertà di «iniziativa economica privata», che non può esplicitarsi a discapito dell'utilità sociale e in pregiudizio della salute, dell'ambiente, della libertà e della dignità umana (art. 41, c. 2).</p> <p>In questo senso, il richiamo – generico, quando non equivoco – alla nozione di «cittadinanza globale», evocato quale precipuo obiettivo didattico, rischia, con la sua vaghezza, di obliterare la dimensione politica che la Costituzione riserva propriamente ai diritti «dei cittadini».</p> <p>Il rischio che emerge da questa sorta di enfatica internazionalizzazione dei «valori» della Costituzione è peraltro quello di erodere, in termini di adeguatezza e proporzionalità, la giusta calibratura da dedicare, nell'attività didattica e specialmente nell'ambito della formazione primaria, alle conoscenze storiche, geografiche e geopolitiche in grado di orientare, nel contesto di un approccio diffusamente critico del fenomeno della globalizzazione e delle sue 'transizioni', l'attitudine al pensiero consapevole e l'approccio critico, in nome di generiche aspirazioni alla «pace» e alla «fratellanza universale», non accompagnate da adeguati strumenti di comprensione.</p> <p>Pure la declinazione degli obiettivi (gli «obiettivi generali» e gli «obiettivi specifici» dell'intervento regolatorio, individuati nell'AIR) non sembra aggiungere elementi di chiarezza, da considerare necessari in quanto, se le Indicazioni rappresentano la «cornice di riferimento pedagogico-culturale» per uno specifico agire delle «scuole autonome», in esse è insito – la Sezione ritiene opportuno ribadirlo – un valore normativo.</p> <p>Ebbene, tale declinazione evidenzia contraddittoriamente un contenuto molto più generale degli obiettivi specifici rispetto a quelli generali. Inoltre, per entrambe le categorie, l'AIR non indica soluzioni, alternative, criteri di scelta che abbiano carattere di norme giuridiche.</p> <p>L'obiettivo di <i>«rilanciare dopo il periodo pandemico, il ruolo dei saperi nella trasmissione intergenerazionale della conoscenza, considerata la compromissione del legame tra memoria, pensiero critico e padronanza del linguaggio scritto, proprio in un'epoca in cui prevale la comunicazione iconico-digitale»</i> è supportato dall'AIR con l'indicazione di <i>«alcune criticità»</i> concernenti il rapporto nazionale INVALSI 2025. Nondimeno, tale rapporto andrebbe assunto criticamente, giacché esso risulta limitato temporalmente e, dunque, non atto a evidenziare andamenti storici significativi del periodo considerato (2012-2025 o, quanto meno, 2019-2025). Inoltre, la precisazione dell'AIR che i dati INVALSI non riguardano la scuola dell'infanzia evidenzia la mancanza, almeno per tale segmento educativo, di un supporto conoscitivo e valutativo delle scelte che si intende effettuare con le nuove indicazioni.</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

						<p>Ancora sul piano delle lacune metodologiche, la Sezione considera quanto esposto nella relazione AIR circa il <i>digital divide</i> – locuzione con cui si sostituisce il riferimento alla dispersione digitale –, cui non segue alcuna soluzione specifica e precettiva.</p> <p>Infine – osserva la Sezione – l’esame del prospetto comparativo trasmesso in sede di adempimento istruttorio consente di svolgere talune considerazioni a proposito del confronto tra le <i>Indicazioni 2012</i> e le <i>Indicazioni 2025</i>. Al riguardo, la Sezione critica il fatto che la comparazione non riguarda, invero, testi normativi – e quindi soluzioni normative – ma piuttosto temi, esposti con generalissime enunciazioni di principio, che prescindono da indicazioni di scelte concretamente compiute, dal punto di vista della loro attuazione normativa.</p> <p>Sul piano sia del <i>drafting</i> sia dei contenuti dello schema, il riferimento alle istituzioni scolastiche quali mere “<i>formazioni sociali</i>”, destinate a cooperare e confrontarsi con le “<i>altre</i>” formazioni sociali per concorrere allo “<i>sviluppo della personalità</i>” delle studentesse e degli studenti, rischia di indebolire la chiarezza del dato costituzionale e legislativo, della piena titolarità pubblicistica dell’esercizio della funzione di impartire, per tutti, un adeguato livello di insegnamento, generando incertezza sulle attribuzioni e sull’ordine legale delle competenze (di derivazione costituzionale).</p> <p>Viene, invece, sottolineato dalla Sezione un punto fondamentale nel costruito costituzionale, quanto alla sua operatività sul tema della pubblica istruzione, non adeguatamente valorizzato nello schema regolamentare: il <i>pluralismo partecipativo</i>, da definire nello schema in termini di interessi ragionevolmente identificabili.</p> <p>Da ultimo, si constata che le differenze delle nuove Indicazioni, che si intende marcare rispetto a quelle vigenti, sono rappresentate – ancora una volta – attraverso un elevato e criticabile livello di complessità anche espositiva, di cui la Sezione ritiene opportuno che si valuti l’adeguatezza.</p>		
04.11.2025	907/2025	12.11.2025	1245/2025	Regolamento Presidenza Consiglio dei Ministri	Schema di regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2008, n. 72, concernente “ <i>Regolamento recante la disciplina per il concorso di accesso alla carriera diplomatica</i> ”.	Formali e sostanziali	<p>Sull’affare in oggetto la Sezione si era già pronunciata, con parere interlocutorio 14 ottobre 2025, n. 1071, assunto all’esito dell’adunanza del 7 ottobre 2025.</p> <p>Sono stati recepiti i suggerimenti di natura formale del parere interlocutorio. Inoltre, la Sezione rileva che sono stati adempiuti gli incumbenti istruttori richiesti. Quanto, però, all’incombente istruttorio riguardante la trasmissione della relazione illustrativa predisposta dal Ministero degli affari esteri – che è stato, a sua volta, adempiuto –, la Sezione osserva che, poiché il testo della relazione illustrativa riproduce quello della relazione al Ministro per la pubblica amministrazione già in atti, le limitate integrazioni che vi sono state introdotte non paiono sufficienti – in mancanza dell’AIR in forza dell’esenzione ai sensi dell’art. 7, c. 2, d.P.C.M. n. 169/2017 – per risolvere alcune perplessità in merito all’adeguatezza, proporzionalità ed efficacia di talune disposizioni dell’articolato.</p> <p>Anche sul piano contenutistico, si è provveduto a integrare specifici passaggi dello schema, in adempimento alle osservazioni della Sezione.</p> <p>La prima integrazione riguarda l’inserimento nel novellato art. 5 del d.P.R. n. 72/2008, della facoltà del bando di prevedere che la domanda di partecipazione sia presentata esclusivamente con modalità telematiche, nell’eventualità del “<i>possibile</i>”</p>	Favorevole con osservazioni

						<p><i>mutamento degli scenari di sicurezza informatica” o di “possibili malfunzionamenti tecnici di particolare importanza”.</i></p> <p>La Sezione si sofferma poi sulle integrazioni in ordine alle quali ha ancora delle osservazioni da esprimere.</p> <p>La seconda integrazione, in particolare, è riferibile all’osservazione concernente l’art. 1, c. 1, lett. f), n. 3, che, per i docenti che insegnano o hanno insegnato nei corsi di preparazione al concorso estende il divieto di partecipazione alla commissione di concorso, già previsto nel caso di insegnamento nell’anno accademico precedente a quello in cui si svolge il concorso stesso, al caso di insegnamento anche nell’anno accademico in corso.</p> <p>Al riguardo, la Sezione osserva che un incremento dello <i>standard</i> di terzietà e imparzialità non pare raggiungibile in modo effettivo in una prospettiva di “<i>compromesso</i>” e che – a rigore – occorrerebbe un’incompatibilità generale presidiata da una durata tale da escludere, entro limiti di ragionevolezza e di proporzionalità, la partecipazione dei docenti <i>tout-court</i>. Ciò richiederebbe, a parere della Sezione, una disciplina dell’incompatibilità comprensiva non solo degli anni previsti dallo schema in esame, ma anche di un periodo successivo, di almeno tre anni, all’anno accademico in cui si svolge il concorso.</p> <p>In terzo luogo, il parere interlocutorio aveva evidenziato perplessità sotto il profilo dell’adeguatezza della disposizione introdotta nel secondo periodo del comma 3 del novellato art. 8 (“<i>Prova attitudinale</i>”), sottolineando che sarebbe stata opportuna una motivazione della novella che fosse specificamente riferita ai concorsi in questione.</p> <p>La Sezione osserva che continua a non essere ravvisabile, in quanto esposto dalla relazione illustrativa, una valutazione circostanziata del ruolo selettivo della prova attitudinale che avrebbe potuto fornire un supporto alla scelta normativa: manca infatti una rilevazione del fenomeno su cui si intende intervenire che sia accompagnata dall’individuazione di motivate correlazioni con fattori determinanti e di ragionevoli meccanismi di causazione. Sicché, la disposizione in esame resta non pienamente motivata. Resta quindi il dubbio circa l’effettiva efficacia della disposizione, sotto il profilo della completezza dell’istruttoria svolta.</p> <p>Nel parere interlocutorio, era stata poi rilevata l’opportunità di una verifica di coerenza delle modifiche introdotte nel vigente art. 12, c. 5, che disciplina il punteggio attribuito alle prove facoltative di lingua straniera.</p> <p>Si osserva che quanto esposto dalla relazione illustrativa non esclude la necessità di uno sforzo interpretativo, poiché la formulazione della disposizione in questione esprime una scelta dai contorni indefiniti rispetto all’intento di attribuire crescente rilevanza alle lingue delle aree orientali. Tale rilevanza dipenderà, di anno in anno, dai contenuti dei bandi (a loro volta conformati in base alle esigenze rilevate dall’amministrazione), prospettando un orientamento non omogeneo e non preventivabile, tale rendere incerte e suscettibili di discriminazione – tra situazioni sostanzialmente omogenee – le aspettative dei potenziali interessati.</p> <p>Infine, il parere interlocutorio aveva osservato l’opportunità di una verifica di coerenza interna dell’articolato, nonché di verifica della coerenza dello stesso con altre disposizioni dell’ordinamento, con riferimento nell’art. 2 dello schema, il cui c.</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>1 assume “<i>l’entrata in vigore del presente regolamento</i>” come termine a decorrere dal quale applicare le disposizioni di cui all’art. 1 ai concorsi banditi dopo di esso, mentre il c. 2 considera la “<i>pubblicazione del presente decreto</i>” per i concorsi banditi entro il 31 dicembre dell’anno successivo a essa.</p> <p>Sul punto, la relazione illustrativa riconduce la motivazione del riferimento, nell’art. 2, c. 2 dello schema, alla pubblicazione del regolamento all’intento – definito «comprensibile» dalla Sezione – di “<i>scongiurare l’eventualità che, in caso di pubblicazione del regolamento negli ultimi giorni dell’anno e di conseguente entrata in vigore nei primi giorni dell’anno successivo, la disposizione transitoria si estenda su due anni (e quindi su due concorsi, data la cadenza abitualmente annuale del concorso di accesso alla carriera diplomatica) invece che su un solo anno (cioè su un solo concorso)</i>”.</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--