

PARERI DELLA SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI DEL CONSIGLIO DI STATO (dal 31 maggio 2017 al 17 ottobre 2017)

a cura della prof. Chiara Cudia

Data adunanza	Affare n.	Data deposito	Numero progressivo	Schema di	Oggetto	Tipologia prev. rilievi	Rilievi attinenti al sistema delle fonti e al drafting	Esito
22.VI.2017	825/2016	30.VI.2017	1540/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro della giustizia concernente: <i>«Regolamento recante la disciplina dei corsi di formazione per la professione forense ai sensi dell'articolo 43, della legge 31 dicembre 2012, n. 247».</i>	Formali e sostanziali	<p>Lo schema di regolamento in oggetto è stato predisposto a seguito del parere interlocutorio reso dal Consiglio di Stato su una precedente versione del decreto (cfr. il parere n. 1141/2016, reso dalla Sezione nell'adunanza del 5 maggio 2016).</p> <p>La Sezione registra qualche marginale carenza nel <i>drafting</i> redazionale (ad esempio, ancora compare "art." in luogo di "articolo" in alcuni passaggi dello schema).</p> <p>Dal punto di vista procedurale, si ritiene non pienamente sufficiente l'AIR, sotto il profilo delle doverose consultazioni anteriori all'intervento. In particolare tali consultazioni sono esclusivamente consistite in una interlocuzione informale con il CNF, mentre sarebbe stato necessario acquisire anche l'avviso di altri soggetti interessati alla regolamentazione come le altre istanze associative degli avvocati (penalisti, civilisti e amministrativisti), le Università, le Magistrature (ordinaria, amministrativa e contabile) e, ove esistenti, anche le rappresentanze dei tirocinanti.</p>	Favorevole con osservazioni
6.VII.2017	1887/2016	19.VII.2017	1708/2017	Linee guida ANAC	Linee guida dell'ANAC relative alle procedure negoziate senza pubblicazione di un bando di gara nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili	----	<p>Le linee guida in esame sono state predisposte in pieno adeguamento al parere interlocutorio già reso su una precedente versione da apposita commissione speciale nell'adunanza del 26 ottobre 2016 (affare n. 1887/2016; 8 novembre 2016 n. 2284 data e numero di spedizione).</p> <p>La Sezione si sofferma rapidamente sulla natura giuridica delle linee guida, richiamando i propri precedenti pareri sullo schema di codice e sulle linee guida in tema di OEPV, SIA e RUP. Si ribadisce in particolare che le linee guida in questione «appartengano al novero di quelle a carattere non vincolante, che hanno una funzione promozionale di buone prassi da parte delle stazioni appaltanti».</p>	Favorevole
14.IX.2017	159/2017	5.X.2017	2013/2017	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante aggiornamento al decreto del Ministro della Sanità 21 marzo 1973, concernente la	Sostanziali	<p>La Sezione ravvisa un contrasto tra due valutazioni effettuate dall'Istituto Superiore della Sanità.</p> <p>Si ricorda che «il Consiglio di Stato esprime parere unicamente sulla correttezza giuridica dell'iter seguito e sul rispetto delle norme; esula invece dalla competenza della Sezione</p>	Favorevole con condizione

					“Disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale”		l'accertamento della correttezza o meno delle valutazioni tecniche compiute dai competenti organi amministrativi (nel caso di specie l'Istituto Superiore della Sanità e il Consiglio Superiore della Sanità) che se ne assumono la paternità e le conseguenti responsabilità». Nel caso di specie, e sempre rispettando la discrezionalità dall'amministrazione, si invita il Ministero a provvedere – prima dell'adozione definitiva della modifica regolamentare – a motivare adeguatamente il definitivo superamento della prima valutazione dell'Istituto Superiore della Sanità.	
22.VI.2017	690/2017	13.VII.2018	1563/2017	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali.	-----	La Sezione ravvisa la conformità dello schema al parere interlocutorio reso su una precedente versione del regolamento (cfr. parere n. 1228/2017 del 26 maggio 2017), e fornisce solo alcune indicazioni di opportunità.	Licenziato
7.VI.2017	807/2017	19.VI.2017	1458/2017	D.P.C.M. regolamentare	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: <i>“Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”</i> .	Formali e sostanziali	La Sezione effettua una completa ricognizione della attuale disciplina dell'AIR (Analisi dell'impatto della regolamentazione) e della VIR (Verifica dell'impatto della regolamentazione) in ambito nazionale, sovranazionale e internazionale. Si segnala, in particolare, «la differenza, sul piano semantico, tra i vocaboli “regolazione” e “regolamentazione”, dal momento che il primo (“regolazione”), nel nostro ordinamento giuridico, si è andato progressivamente connotando nel senso di individuare in modo specifico gli atti generali a contenuto normativo delle Autorità amministrative indipendenti». Viene richiamata la giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla qualità della regolamentazione. In particolare, l'esame dello schema normativo in oggetto offre l'occasione per ribadire l'importanza che il Consiglio di Stato ascrive all'AIR, alla VIR e alla consultazione quali strumenti in grado di verificare, prima e dopo il varo di norme giuridiche: - l'idoneità della regolamentazione a perseguire effettivamente gli interessi pubblici avuti di mira, i quali devono essere correttamente individuati in via preventiva; - l'esistenza di opzioni regolatorie alternative o di possibili effetti inattesi o indesiderati;	Favorevole con osservazioni

						<p>- il reale grado di raggiungimento degli obiettivi considerati, misurato sulla base di opportuni indicatori di carattere quantitativo;</p> <p>- la “manutenzione” costante della regolamentazione e l’eventuale necessità di aggiornamento delle discipline in vigore. Se ben applicate, «l’AIR, la VIR e la consultazione, tra loro strettamente correlate, costituiscono uno strumentario organico per il perseguimento di una “qualità delle regole” che va oltre la tradizionale dimensione giuridico-formale e che si estende fino ai profili della efficacia e della “fattibilità” di ogni innovazione normativa».</p> <p>Il Consiglio di Stato ha ribadito in molti pareri che, nella predisposizione degli schemi di provvedimenti legislativi e regolamentari, «si deve tener conto soprattutto di ciò che accadrà dopo la loro entrata in vigore; si deve cioè compiere lo sforzo di analizzare la prevedibile (<i>ex ante</i>) e la reale (<i>ex post</i>) attuazione delle regole come percepita dai destinatari di esse e come “rilevata” sulla base di verifiche quantitative nell’ambito di periodici, programmati monitoraggi» (v. i pareri del 4 agosto 2016, n. 1784; Comm. spec. 30 marzo 2016, n. 839; Comm. spec. 1° aprile 2016, n. 855; Comm. spec. 7 aprile 2016, n. 890; Comm. spec. 15 aprile 2016, n. 929; Comm. spec. 3 maggio 2016, n. 1075; Comm. spec. 5 maggio 2016, n. 1113; Comm. spec. 9 maggio 2016, n. 1142; Comm. spec. 12 maggio 2016, n. 1183; Comm. spec. 13 luglio 2016, n. 1640).</p> <p>Con riferimento all’AIR, si rileva che la disciplina attuale di tale strumento delinea una metodologia di analisi completa. Si prevede, infatti, «la necessità di definire esattamente il problema da risolvere, di individuare gli obiettivi perseguiti con la regolamentazione, di costruire opportuni indicatori che consentano di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi stessi, di consultare gli <i>stakeholder</i>, di esaminare le varie opzioni di intervento (inclusa la cd. “opzione zero”, ossia il non intervento), di comparare i vantaggi e gli svantaggi di ogni opzione di regolamentazione, di considerare gli effetti concorrenziali sul mercato, sulle micro, piccole e medie imprese, nonché gli oneri per i cittadini e le imprese».</p> <p>Le criticità dell’AIR dunque «non sono da ricercare nell’<i>impostazione teorica</i> della sua disciplina, ma nelle carenze della sua <i>attuazione pratica</i>, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un’istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico-formale e che permetta al decisore pubblico di potersi prefigurare un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole, sulla base dell’analisi dei dati disponibili al momento della loro costruzione».</p> <p>Riguardo alla VIR il Consiglio di Stato ha messo in luce più volte «l’importanza cruciale di un monitoraggio che consenta una manutenzione delle normative introdotte onde assicurarne, nel tempo, la correzione delle disfunzioni emerse nella fase di prima</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

						<p>applicazione e l'adeguamento alle sopravvenienze fattuali e giuridiche: in sostanza, quindi, il buon funzionamento. Inoltre, il monitoraggio permette di registrare sia le <i>best practice</i> da diffondere sia le prassi applicative scorrette (<i>worst practices</i>) da far cessare.</p> <p>La VIR mira, per l'appunto, a verificare se un intervento normativo abbia realmente conseguito gli obiettivi attesi e a raccogliere dati e misurazioni, principalmente di ordine quantitativo, allo scopo di apportare alle regolamentazioni le eventuali correzioni (cd. "<i>fine tuning</i>") la cui necessità sia emersa nella fase di concreta applicazione delle norme.</p> <p>Inoltre la VIR serve a verificare (e se del caso a correggere) anche il metodo seguito per l'AIR, qualora siano emersi, nella fase attuativa, effetti non considerati al momento dell'analisi del contesto oggetto dell'intervento normativo. Ciò consente un "ritorno di esperienza", da parte della VIR, che potrebbe rendere le future AIR sempre più accurate».</p> <p>Ancor più significativo è il contributo che la VIR può fornire al fine della riduzione di un fenomeno che, secondo la Sezione, potrebbe essere denominato di «consumismo normativo, alludendo la locuzione all'atteggiamento dei regolatori rispetto alle sopravvenienze, in genere fronteggiate con l'introduzione nell'ordinamento di nuove disposizioni anche quando sarebbe sufficiente emendare ed adeguare quelle esistenti».</p> <p>In merito alla consultazione, il Consiglio si è soffermato «sull'importanza dell'effettivo coinvolgimento, sia in via preventiva sia in epoca successiva all'entrata in vigore delle norme, dei destinatari delle regolamentazioni (i cd. <i>stakeholder</i>). La consultazione, infatti, quale strumento di trasparenza e di partecipazione al processo decisionale, concorre ad accrescere la legittimazione "sostanziale" (oltre che giuridico-formale) del regolatore; inoltre, essa stempera l'approccio <i>top down</i> e aumenta il <i>sense of ownership</i>, il "senso di appartenenza", dei soggetti regolati, e conseguentemente la <i>compliance</i> di cittadini e imprese.</p> <p>Per altro verso, e forse soprattutto, la consultazione costituisce un fondamentale canale di carattere istruttorio a supporto delle scelte del decisore pubblico in relazione: all'offerta di dati, alla segnalazione dei problemi da risolvere con interventi normativi, alla individuazione dei fallimenti della regolamentazione e al suggerimento di proposte di intervento. Tutto ciò è essenziale sia per la definizione <i>ex ante</i> dei problemi da risolvere sia per l'individuazione <i>ex post</i> delle eventuali criticità applicative delle regole in vigore».</p> <p>Al riguardo, il Consiglio ha raccomandato (v. il parere n. 1142/2016) che «il procedimento di consultazione sia adeguatamente strutturato ed efficientemente disciplinato con particolare attenzione alla selezione della platea dei soggetti da consultare, alla scelta dei provvedimenti da sottoporre a consultazione, alle modalità di partecipazione degli interessati e</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

						<p>agli effetti della consultazione sulla decisione finale. Spesso le consultazioni svolte dalle amministrazioni, ai fini della predisposizione di schemi di provvedimenti normativi (ancora forse troppo poche, e spesso di non eccellente qualità), coinvolgono solo una parte delle categorie di soggetti interessati alle regolamentazioni (vi sono stati casi di presunte "consultazioni" limitate al solo personale interno dell'amministrazione competente per l'intervento normativo); talvolta esse vengono condotte in assenza di proposte normative in relazione alle quali sollecitare il contributo degli <i>stakeholder</i> o in mancanza di una preventiva, corretta selezione delle problematiche operative da affrontare».</p> <p>Con riferimento al testo proposto, la Sezione individua alcuni profili meritevoli di apprezzamento e segnatamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la scelta di sostituire la precedente, frammentaria normativa con un testo unitario che consideri, in modo complessivo e organico, i tre strumenti di qualità della regolamentazione, tra loro interagenti e interferenti.</li> <li>- il rafforzamento, a livello normativo, del collegamento funzionale tra la VIR e l'AIR;</li> <li>- la scelta di dettare una disciplina specifica e semplificata per i decreti-legge;</li> <li>- l'introduzione di una disciplina generale della consultazione sia in ambito AIR sia nel contesto della VIR;</li> <li>- la più esatta definizione delle ipotesi di esclusione e di esenzione dall'AIR;</li> <li>- l'insistenza sul profilo della trasparenza;</li> <li>- la previsione della possibilità che la VIR si riferisca a una pluralità di atti tra loro collegati, in modo da estendere la valutazione di impatto ad un'intera <i>policy</i> invece che a specifiche norme;</li> <li>- la promozione di una partecipazione più consapevole ai processi valutativi europei e alle relative scelte regolatorie;</li> <li>- la diffusione delle procedure valutative anche presso le autonomie territoriali, secondo metodologie condivise con le amministrazioni centrali.</li> </ul> <p>La Sezione indica anche alcuni ambiti di ulteriore intervento, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la necessità di un cambiamento culturale;</li> <li>- le soluzioni organizzative;</li> <li>- il processo integrato, "circolare" e trasparente dell'analisi della regolamentazione;</li> <li>- l'approccio della "behavioural regulation";</li> <li>- le sanzioni reputazionali;</li> <li>- il "regulatory budget";</li> <li>- la valutazione di "fattibilità" di alcune previsioni dello schema.</li> </ul>	
--	--	--	--	--	--	--	--

							<p>Si segnalano, infine, alcune considerazioni sul ruolo del Consiglio di Stato nella materia in oggetto.</p> <p>In termini generali, la Sezione ribadisce la neutralità ed essenzialità della funzione consultiva del Consiglio di Stato: funzione giurisdizionale e funzione consultiva hanno la medesima natura («poiché l'attività consultiva è anch'essa un'attività neutrale di garanzia svolta, come quella giurisdizionale, secondo canoni di assoluta indipendenza»), sono complementari («poiché le funzioni consultive svolte 'nell'interesse pubblico' e non 'nell'interesse della pubblica amministrazione'») e perseguono, in via preventiva, «il medesimo scopo di garanzia della legittimità dell'agire dell'amministrazione che il giudice persegue <i>ex post</i>, su istanza del cittadino che si dichiara leso da provvedimenti o comportamenti illegittimi».</p> <p>Il supporto offerto dal Consiglio di Stato non è circoscritto all'espressione dei soli pareri obbligatori ma, attraverso la (facoltativa) formulazione di quesiti, esso può essere interpellato in ogni fase di attuazione delle discipline: «in tal modo la funzione consultiva rivela la sua specifica utilità di sostegno <i>in progress</i> rispetto a un progetto istituzionale, piuttosto che a singoli provvedimenti».</p> <p>In questa prospettiva, si evidenzia la opportunità che il Consiglio di Stato, «per meglio assolvere ai compiti istituzionalmente affidatigli e nell'interesse dello Stato-Comunità, sia pienamente inserito nel circuito della regolamentazione onde poter dare il suo contributo, seppure nei limiti di una stretta proporzionalità, sui procedimenti di analisi preventivi e successivi».</p>	
7.VI.2017	903/2017	21.VI.2017	1479/2017	Quesito ANAC	Quesito in ordine alla interpretazione degli articoli 197 e 199 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).	Sostanziali	<p>Il decreto del presidente del Consiglio di Stato 19 maggio 2017, n. 68, ha istituito una Commissione speciale per l'esame dello schema e l'espressione del parere in oggetto.</p> <p>Dalla ricostruzione della normativa che si è succeduta nel tempo emerge come «si vada verso una omogeneità di regolazione del sistema di qualificazione senza distinzione tra ambiti settoriali, con attribuzione delle competenze amministrative alle SOA e con individuazione di fonti di regolazione diversificate solo in ragione del loro peculiare contenuto ma non della competenza e dell'<i>iter</i> di formazione».</p> <p>Ne deriva, ad avviso della Commissione speciale, che la misura più idonea per assicurare tale risultati e ridare coerenza al sistema è rimessa al legislatore.</p> <p>Pertanto, «è opportuno che l'ANAC si astenga dal predisporre linee guida aventi ad oggetto il sistema di qualificazione», trattandosi di un compito che spetta al Ministero. Resta fermo che l'ANAC potrà comunque valorizzare l'attività istruttoria svolta al fine di presentare al Ministro delle infrastrutture e trasporti una articolata "proposta" di decreto sulla qualificazione, che, nella sistematica degli atti e dei procedimenti</p>	Favorevole con osservazioni

							amministrativi, è un atto predeterminativo del contenuto dell'atto finale.	
7.VI.2017	905/2017	30.VI.2017	1548/2017	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante sostituzione del numero 3 "Riproduzione" del paragrafo A e del paragrafo B dell'allegato al decreto del Ministro dell'ambiente 6 dicembre 2001, n. 469 - Requisiti minimi necessari per il mantenimento in cattività di delfini appartenenti alla specie <i>Tursiops truncatus</i> .	Formali	La Sezione, «nell'apprezzare l'intento di riordino normativo che ispira lo schema proposto - che non è una semplice modifica di allegato tecnico (nel qual caso sarebbe stato superfluo attivare la presente procedura di normazione ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400) - rileva che ognuno dei due commi dell'articolato in esame inserisce nel Regolamento di cui al citato decreto ministeriale n. 469/2001 un rinvio alla nuova disciplina, contenuta nella nuova lettera H) dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 73/2005. Tuttavia, si ravvisa che il nuovo testo del Regolamento che risulterebbe dall'emananda modifica recherebbe una discrasia nei rinvii normativi (non grave ma comunque a discapito della chiarezza e intellegibilità delle disposizioni). Si prospetta, pertanto, all'Amministrazione redigente l'opportunità di valutare un nuovo testo dello schema in esame.	Favorevole
31.V.2017	927/2017	14.VI.2017	1405/2017	Decreto legislativo	Richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sullo schema di decreto legislativo recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106».	Formali e sostanziali	Il parere in oggetto è stato reso dalla Commissione speciale appositamente istituita con decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 70 del 29 maggio 2017. In via preliminare, con riguardo all'iter procedurale, la Commissione si duole per il «rilevante ritardo con cui è stato trasmesso lo schema in oggetto, considerata la prossimità della scadenza della delega (poco più di un mese) e la necessità che sul testo si pronuncino ancora le Commissioni parlamentari competenti».  In termini critici, la Commissione si sofferma, tra gli altri, su due aspetti: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. in punto di <i>drafting</i>, si osserva che «l'obiettivo di chiarezza ed esaustività del codice rischia di essere tradito se il linguaggio non è chiaro e univoco»: pertanto risulta opportuno semplificare talune norme, ad esempio quelle in cui l'utilizzo di acronimi è sovrabbondante.</li> <li>2. In merito alla mancata attuazione di alcune parti della delega, la Commissione osserva che «la scelta del Governo di limitarsi a creare soltanto un sotto-settore delle associazioni e fondazioni operanti nel Terzo Settore avrà verosimilmente l'effetto di determinare un ulteriore <i>svuotamento</i> di contenuto normativo del Libro I del codice civile». In questa prospettiva, la Commissione speciale, pur dando atto che il concreto esercizio della delega legislativa costituisce una scelta che rientra nella discrezionalità propria del Governo,</li> </ol>	Favorevole con osservazioni

							sottolinea che sarebbe stato auspicabile un intervento ancor più organico e completo.	
7.VI.2017	997/2017	19.VI.2017	1445/2017	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento recante "disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'articolo 184 ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".	Formali e sostanziali	<p>Per quanto riguarda la competenza normativa del Ministero, la Sezione osserva che, «non esiste una codificazione comunitaria del conglomerato bituminoso qualificato come rifiuto: sotto il profilo della potestà normativa esercitata nel caso di specie, quindi, la Sezione non ha alcun rilievo da formulare, atteso che l'emanazione del presente regolamento rientra nella competenza tecnico-discrezionale del Ministero proponente ai sensi del citato art. 184 ter, comma 2 del d. lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede che "in mancanza di criteri comunitari" i requisiti per poter procedere alla cessazione qualifica di rifiuto sono stabiliti "caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto" attraverso uno o più decreti del Ministro proponente" ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400».</p> <p>Per quanto concerne il procedimento seguito dall'Amministrazione nel predisporre lo schema di regolamento, la Sezione osserva che l'Amministrazione non ha ritenuto applicabile alla presente fattispecie l'art. 13 della legge n. 132 del 2016 e non ha, conseguentemente, proceduto a richiedere il parere, preventivo e vincolante, sullo schema in esame da parte del Consiglio del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente.</p> <p>In proposito la Sezione rileva che «il citato art. 13 della legge n. 132 del 2016 prevede che siano sottoposti al preventivo parere del Consiglio i "provvedimenti del Governo aventi natura tecnica in materia ambientale", dovendosi intendere la locuzione "provvedimenti" - come evidenziato dal dicastero proponente - in senso tecnico, quale sottoinsieme della categoria degli atti amministrativi nella quale non rientrano gli atti di natura normativa e regolamentare, come lo schema in esame.</p> <p>A quanto precede deve, peraltro, aggiungersi che darebbe luogo a dubbi di legittimità un'interpretazione della normativa in esame che prevedesse un parere vincolante (così come disposto dal citato art. 13) su atti di natura normativa o regolamentare da parte di un organismo amministrativo.</p> <p>Ciò posto, la Sezione - in considerazione dell'oggettivo ambito di applicazione del succitato art. 13, individuato nei termini che precedono - ritiene di non avere osservazioni da formulare in relazione alla mancata sottoposizione del presente schema, la cui natura regolamentare è pacifica, al previo parere da parte del Consiglio del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente».</p> <p>Per completezza espositiva, viceversa, la Sezione rileva «che non appare del tutto convincente la ricostruzione operata dal dicastero relativamente all'ambito soggettivo di applicazione della precitata disposizione, secondo cui i provvedimenti oggetto del parere sarebbero solamente quelli del Governo e non quelli promananti dai singoli ministeri».</p>	Favorevole con osservazioni

							Si osserva, infatti che «motivazioni d'ordine logico prima ancora che giuridico portano a ritenere che se il parere del Consiglio del Sistema è richiesto per i provvedimenti tecnici promananti dal Governo - e cioè per atti che costituiscono l'espressione più ampia della collegialità in ambito procedimentale - tale parere risulta viepiù necessario nell'ipotesi di provvedimenti adottati da singoli Ministeri per garantire la completezza dell'istruttoria tecnica in una materia particolarmente complessa come quella ambientale».	
22.VI.2017	1056/2017	17.VII.2017	1684/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca recante regolamento per la definizione delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli della dirigenza scolastica, la durata del corso e le forme di valutazione dei candidati ammessi al corso, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 1, comma 217 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.	Formali e sostanziali	Si segnala che lo schema in oggetto fa seguito a uno schema di Regolamento sul quale era già stato espresso il parere del Consiglio di Stato n. 2190/2016 (affare n. 1738/2016); e che il nuovo schema ha recepito per la quasi totalità le indicazioni del citato parere n. 2190/2016.	Favorevole con osservazioni
22.VI.2017	1094/2017	13.VII.2017	1668/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca recante "Regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, ai sensi dell'articolo 36, comma 1, del decreto	Formali e sostanziali	Dal punto di vista procedurale, la Sezione rileva che nel documento di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), si rappresenta che sono state effettuate consultazioni "con i potenziali destinatari dell'intervento", in particolare con non meglio indicate associazioni studentesche e dei medici specializzandi, e che "gli esiti della consultazione hanno portato alla condivisione dell'intervento regolatorio". In proposito si osserva che «la consultazione, ove non avvenuta, dovrebbe coinvolgere, ad esempio, anche i competenti enti ed organi del Sistema Sanitario Nazionale che esprime la domanda di specializzandi necessari al Sistema stesso».  Con riferimento alla formulazione delle norme, la Sezione osserva che nell'art. 5, comma 2, (qualificata come «disposizione	Interlocutorio

					legislativo 17 agosto 1999, n. 368".		<p>di lunghezza abnorme») sono contenuti profili motivazionali relativi alle disposizioni stesse (ad esempio, "al fine di disincentivare comportamenti contrari all'obiettivo primario di condurre i candidati ad un'utile iscrizione alle Scuole da essi stessi prescelte..."; "La modalità di scelta delle tipologie di Scuole e delle sedi nonché le modalità di assegnazione e di immatricolazione di tutti i candidati utilmente collocatisi in graduatoria prima dell'inizio dell'attività didattica, mirano a garantire a tutti gli specializzandi che entrano in formazione un tempestivo, ordinato e contestuale inizio delle attività didattiche, ciò al fine di assicurare coerenza didattica al Sistema formativo e soddisfare la primaria esigenza di erogare ai medici i più alti livelli di formazione specialistica da acquisire all'interno dello specifico arco temporale coincidente con l'Anno Accademico.").</p> <p>Al riguardo, in base al principio secondo cui gli atti normativi non vanno motivati, la Sezione afferma che «le motivazioni in questione vanno eliminate dal testo delle norme e riportate nella sede naturale delle relazioni a corredo dello schema di regolamento medesimo».</p> <p>Per quanto riguarda l'entrata in vigore del testo regolamentare, l'articolo 7, comma 2, prevede che "il regolamento entra in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana".</p> <p>Tale previsione introduce una deroga al disposto dell'art. 10, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile, il quale stabilisce che "le leggi e i regolamenti diventano obbligatori nel decimoquinto giorno successivo salvo che sia altrimenti disposto".</p> <p>Al riguardo si segnala che, in base ad un orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, deve "essere sempre la legge a prevedere, anche per i regolamenti, la deroga all'ordinaria vacatio di quindici giorni" (cfr. Cons. Stato, Commissione speciale del 26 aprile 2017 n. 960/2017).</p> <p>Pertanto la Sezione ritiene che la disposizione in questione andrebbe espunta, non trovandosi esposti peraltro in relazione ragionevoli motivi che giustificano siffatta deroga.</p>	
27.VII.2017	1094/2017	3.VIII.2017	1836/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, recante "Regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, ai sensi dell'articolo 36, comma	Formali e sostanziali	<p>La Sezione torna a pronunciarsi sullo schema di regolamento che era già stato oggetto del precedente parere interlocutorio 1668/2017.</p> <p>In merito ai profili già evidenziati <i>supra</i>, la Sezione rileva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- relativamente «al tema delle consultazioni effettuate, erano stati richiesti elementi informativi, l'Amministrazione ha risposto che la normativa in materia non prevede espressamente il coinvolgimento del Ministero della salute (riferendosi agli Enti e Organi del sistema sanitario nazionale). Sono pervenuti, tuttavia, istanze da parte di associazioni e comitati di giovani medici ed aspiranti specializzandi</li> </ul>	Licenziato

					1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368".		<p>che sembrano perorare le istanze accolte nel testo in argomento. La Sezione, ferme le perplessità esposte in termini generali e di corrispondenza formale al testo di legge, non può che prenderne atto».</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Circa «l'intendimento di depurare l'art. 5, comma 2, delle parti motivazionali spostandole nelle premesse del decreto, la Sezione non ha osservazioni da formulare, salvo segnalare l'esigenza di contenere le dette motivazioni agli elementi essenziali, secondo i principi in materia, potendo essere efficacemente utilizzate le relazioni di accompagnamento al testo».</li> <li>- Infine, «in merito all'urgenza di dare attuazione al provvedimento, si segnala che, per motivi tecnici di congruità e di conoscibilità delle norme, la disposizione che prevede l'entrata in vigore del regolamento il giorno stesso della pubblicazione andrebbe comunque modificata stabilendo che il decreto entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale».</li> </ul>	
6.VII.2017	1121/2017	27.VII.2017	1806/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze recante "Procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali, attuativo dell'articolo 21, comma 8 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56";	Formali e sostanziali	<p>Si segnala che sul tema si era già espressa una Commissione speciale con parere n. 351/2017 del 13 febbraio 2017. Successivamente, con decreto 19 aprile 2017 n. 56, è stato adottato il c.d. correttivo al d.lgs. 19 aprile 2016, n. 50, "codice dei contratti pubblici".</p> <p>Con nota 20 giugno 2017 n. 24744 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiesto nuovamente parere sullo schema di decreto, aggiornato, oltre che alla luce delle osservazioni formulate nel citato parere n. 351/2017, anche delle modifiche legislative nel frattempo intervenute.</p> <p>Peraltro, in considerazione del fatto che il precedente schema di decreto non è mai stato definitivamente approvato, anche in ragione delle novità legislative che stavano per intervenire, la commissione ha reputato opportuno premettere all'esame del decreto alcune considerazioni di carattere generale sull'attività di programmazione.</p> <p>Si segnalano alcune indicazioni riguardanti la verifica <i>ex post</i> circa il conseguimento degli obiettivi sottesi alla scelta normativa adottata. Si tratta di una «funzione cruciale dalla quale dipende l'effettivo successo dell'intero intervento di riforma, ivi compresa la drastica riduzione delle opere incompiute».</p> <p>La Commissione ricorda che «il lavoro di monitoraggio <i>ex post</i> è quasi più importante di quello di analisi <i>ex ante</i>. Non si può dare per scontato che una riforma ben scritta funzioni davvero; non si può trascurare ciò che a quella riforma accade dopo la sua entrata in vigore. Non di rado, essa può mancare i suoi obiettivi per ragioni apparentemente poco significative: ad esempio, perché necessita di una piccola correzione di tiro, che però nessuno rileva, o perché la prassi applicativa reintroduce silenziosamente ostacoli che di fatto ne vanificano il risultato. Occorre monitorare il funzionamento dei meccanismi introdotti,</p>	Favorevole con osservazioni

							<p>bisogna misurare i cambiamenti che si sono effettivamente verificati, occorre studiare prassi applicative e analizzarne gli effetti».</p> <p>Nella materia in questione, si riconosce che «l'impostazione di massima dell'istituto (il quale prevede una programmazione triennale 'per scorrimento' con aggiornamenti annuali) postula - almeno in via implicita - forme di verifica circa lo stato di attuazione degli interventi programmati. Tuttavia, potrebbe essere opportuno esplicitare più chiaramente in che modo operino tali forme di verifica e in che modo esse si traducano non solo nella predisposizione e nell'aggiornamento degli strumenti di programmazione ma pure nella sanzione (foss'anche a livello reputazionale) in caso di opere rimaste ingiustificatamente incompiute e di incapacità a rispettare i tempi previsti, ad esempio, per l'affidamento e l'esecuzione di un'opera. Va poi distinto il controllo sull'effettivo assolvimento da parte delle amministrazioni degli obblighi connessi alla predisposizione e all'aggiornamento dei programmi, dall'accertamento delle cause per cui la normativa eventualmente mostri delle difficoltà di carattere applicativo».</p>	
26.VI.2017	1145/2017	6.VII.2017	1610/2017	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche agli articoli 14 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1973, n. 214, avente ad oggetto il "Regolamento di esecuzione della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali", in materia di concorso a referendario di Tar.	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione rileva che il d. P.R. n. 214 del 1973 - oggetto delle modifiche di cui allo schema in esame - è stato emanato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per l'interno e con il Ministro per il tesoro.</p> <p>Lo schema in oggetto, invece, è stato predisposto su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza previa acquisizione del concerto da parte del Ministro dell'interno.</p> <p>Inoltre, non emerge la presenza di un formale concerto da parte del Ministro dell'economia e delle finanze benché tale atto sia esplicitamente richiamato nelle premesse del decreto in esame.</p> <p>Pertanto, in considerazione del fatto che le modifiche di cui si converte devono essere effettuate seguendo la medesima procedura adottata per l'emanazione del decreto n. 214 del 1973 - oggetto di tali novelle - la Sezione ritiene necessario invitare l'Amministrazione referente ad acquisire il formale concerto da parte del Ministro dell'economia e delle finanze - qualora a ciò non abbia già provveduto - e quello del Ministro dell'interno prima dell'approvazione definitiva del decreto <i>de quo</i>, al fine di evitare che le suddette omissioni possano riflettersi sulla regolarità formale del presente provvedimento.</p>	Favorevole con osservazioni
5.VII.2017	1153/2017	21.VII.2017	1710/2017	D.P.C.M. regolamentare	Norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (ape).	Formali e sostanziali	<p>Il parere in oggetto è stato reso dalla Commissione speciale appositamente istituita con decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 82 del 27 giugno 2017.</p> <p>La Commissione, ribadita la centralità della AIR e della VIR («rappresentano degli strumenti in grado di verificare, prima e dopo il varo di norme giuridiche, l'idoneità della</p>	Favorevole con osservazioni

						<p>regolamentazione a perseguire effettivamente gli interessi pubblici avuti di mira, i quali devono essere correttamente individuati in via preventiva; l'esistenza di opzioni regolatorie alternative o di possibili effetti inattesi o indesiderati; il reale grado di raggiungimento degli obiettivi considerati, misurato sulla base di opportuni indicatori di carattere quantitativo; la "manutenzione" costante della regolamentazione e l'eventuale necessità di aggiornamento delle discipline in vigore», ravvisa alcune criticità nella scheda A.I.R..</p> <p>Con riferimento alla entrata in vigore del decreto, la Commissione rileva che l'art. 20 prevede che il regolamento entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, così derogando alla previsione contenuta nell'articolo 10, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile (<i>cd. preleggi</i>).</p> <p>Come è noto, in base all'articolo 10, comma 1, delle preleggi "<i>le leggi e i regolamenti diventano obbligatori nel decimoquinto giorno successivo, salvo che sia altrimenti disposto</i>".</p> <p>La consolidata giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato (a far data da Cons. Stato, ad. gen. 22 aprile 1991, n. 21), ha in diverse occasioni ritenuto che «la formulazione letterale della disposizione legislativa consentirebbe anche al regolamento di prevedere, pur in assenza di un'autorizzazione legislativa, una propria diversa <i>vacatio legis</i>».</p> <p>Si segnala però che «un diverso e più rigoroso indirizzo interpretativo, sostenuto peraltro dalla dottrina maggioritaria, ritiene che debba essere sempre la legge a prevedere, anche per i regolamenti, la deroga all'ordinaria <i>vacatio</i> di quindici giorni (e ciò essenzialmente in ragione della natura primaria del citato art. 10: che, se contenesse in se stesso la deroga al proprio precetto, sarebbe stato sostanzialmente <i>inutiliter</i> dato, incorrendosi dunque in una sorta di sua poco congruente <i>interpretatio abrogans</i>)».</p> <p>La Commissione suggerisce, pertanto, l'opportunità di rispettare l'ordinario termine di <i>vacatio legis</i> per l'entrata in vigore del regolamento.</p>	
6.VII.2017	1222/2017	21.VII.2017	1709/2017	D.P.C.M. regolamentare	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, ai sensi dell'articolo 1, comma 626, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 ( i criteri e le modalità di attribuzione e di	<p>sostanziale</p> <p>La Sezione (pur esprimendo un giudizio globalmente positivo sul decreto) ritiene opportuno rilevare come sia scaduto da tempo il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 11 dicembre 2016, n. 232 previsto per l'emanazione del decreto in oggetto.</p> <p>Ciò comporta una conseguente riduzione del tempo disponibile per i potenziali beneficiari di accedere al beneficio: tale circostanza, naturalmente, non soltanto non preclude all'Amministrazione di emanare il provvedimento con sollecitudine, ma anzi deve indurre ad accelerare il più possibile la procedura di attuazione della normativa in esame.</p>	Favorevole

					utilizzo della carta elettronica prevista all'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e successive modificazioni)			
27.VII.2017	1245/2017	2.VIII.2017	1831/2017	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. g) della legge 28 luglio 2016, n. 154 e dell'art. 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170	Formali e sostanziali	<p>La Sezione rileva come il comma 2 dell'articolo 1 (<i>"Ogni intervento normativo incidente sul presente testo unico o sulle materie dallo stesso disciplinate va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute"</i>), detti una regola interpretativa per il futuro che, «pur non potendo ovviamente vincolare il legislatore, né incidere sulla gerarchia delle fonti dotando di una particolare resistenza passiva una fonte di legge rispetto ad altra fonte successiva equiordinata, tuttavia intende fornire <i>ex ante</i> una linea di indirizzo interpretativo per gli operatori volta ad evitare, nei limiti del possibile, forme di abrogazione implicita di parti del testo per incompatibilità con testi di legge successivi».</p> <p>Nel merito, con riguardo alla disciplina sanzionatoria prevista dal decreto, la Sezione evidenzia che nonostante l'ampia discrezionalità riservata al legislatore sul punto (cfr. Corte cost. 17 dicembre 2015, n. 270) «l'introduzione di una regola diversa da quella prevista in via generale dalla legge 689/1981 avrebbe richiesto una più puntuale delega in tal senso da parte della legge».</p>	Favorevole con osservazioni
27.VII.2017	1259/2017	29.VIII.2017	1888/2017	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante attuazione della direttiva 2014/90/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 sull'equipaggiamento marittimo e che abroga la direttiva 96/98/CE del Consiglio	Formali e sostanziali	<p>Si segnala una nutrita serie di rilievi di ordine tecnico redazionale (per esempio con riguardo all'uso del congiuntivo; delle preposizioni; della suddivisione del testo normativo in capi...).</p> <p>Con riguardo al rapporto tra fonti, la Sezione suggerisce la soppressione, all'art. 18, comma 2, dell'inciso <i>"e successive modificazioni disposte in sede europea"</i>.</p> <p>Infatti, «costituendo il decreto in argomento atto di trasposizione nell'ordinamento interno di una direttiva europea, è evidente che gli allegati che lo accompagnano, ancorché modellati in conformità agli allegati della direttiva, hanno giuridica esistenza autonoma; ne discende che le eventuali future modifiche degli allegati alla direttiva 2014/90/UE, salva diversa previsione normativa espressa, necessiteranno di norme interne che vi diano attuazione novellando il testo in oggetto».</p>	Favorevole con condizioni
21.VII.2017	1266/2017	5.IX.2017	1940/2017	Linee guida ANAC	«Linee guida per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che	Formali e sostanziali	<p>Si ricorda che, in data 29 dicembre 2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione aveva già trasmesso una precedente stesura delle Linee Guida al Consiglio di Stato, che si è espresso con il parere di Commissione speciale n. 282 del 1° febbraio 2017 n. 282: tale parere contiene le indicazioni più rilevanti circa la materia in</p>	Favorevole con osservazioni

					operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società <i>in house</i> previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016»		oggetto.	
27.VII.2017	1269/2017	7.VIII.2017	1849/2017	Regolamento governativo	Schema di Decreto del Presidente della Repubblica concernente Regolamento di esecuzione del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio.	Formali e sostanziali	In termini generali, si segnalano i seguenti profili sui quali la Sezione si è soffermata: <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'opportunità di dare al regolamento un titolo più conciso e contenente un più chiaro riferimento ai suoi contenuti;</li> <li>- la bontà della scelta seguita dal Ministro proponente di riunire in un unico testo organico, di facile consultazione e di più agevole applicazione, la disciplina nazionale integrativa di quella comunitaria regolante i criteri di ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014-2020 (si evidenzia nondimeno il ritardo con il quale, in relazione al periodo di programmazione 2014-2020, la disciplina viene ad essere adottata);</li> <li>- l'opportunità che il regolamento preveda un rigoroso e costante monitoraggio sulla corretta applicazione della nuova disciplina regolamentare, anche in vista dei successivi periodi di programmazione.</li> </ul>	Favorevole con osservazioni
27.VII.2017	1270/2017	28.VII.2017	1818/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare recante il regolamento per l'attuazione dello schema nazionale	Formali e sostanziali	La Sezione rinviene il fondamento della potestà regolamentare esercitata nel caso di specie, nell'art. 21, comma 1 della legge n. 221 del 2015, nella parte in cui prevede che <i>“entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con regolamento del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabilite le modalità di funzionamento dello schema nazionale volontario di cui al medesimo art. 21.</i>	Favorevole con osservazioni

					volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti denominato "Made Green in Italy" di cui all'art. 21, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221.		Per quanto concerne l'iter seguito dall'Amministrazione nella predisposizione dello schema <i>de quo</i> , la Sezione osserva in via preliminare che la relazione istruttoria e quella integrativa predisposte dall'Amministrazione si presentano in termini estremamente sintetici e tali da non dar conto delle problematiche connesse con il presente atto normativo.	
27.VII.2017	1273/2017	7.VIII.2017	1850/2017	D.P.C.M. regolamentare	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la definizione delle condizioni di esercizio dei condhotel, nonché dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale, ai sensi dell'articolo 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.	Formali e sostanziali	<p>In merito al rapporto tra fonti, si segnala che la fonte normativa del d.P.C.M. in esame è costituita dall'art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".</p> <p>L'art. 31 (Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri) stabilisce, al comma 3, che: "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale".</p> <p>La Sezione richiama la sentenza del 14 gennaio 2016, n. 1, con la quale la Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Province di Trento e Bolzano in ordine al predetto articolo 31, ha osservato, tra l'altro, che:</p> <p>- "la disciplina dei condhotel coinvolge anche rapporti di natura privatistica: basti osservare che, all'interno della nuova figura delineata dall'art. 31, comma 1, le unità abitative a destinazione residenziale possono essere oggetto di diritti, evidentemente anche reali, di soggetti diversi dall'impresa alberghiera; sicché le condizioni di esercizio, da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui allo stesso comma 1, debbono riguardare sia i rapporti con il pubblico dei turisti, sia quelli con i proprietari delle unità residenziali, nelle quali pure l'impresa offre i propri servizi, 'in forma integrata e complementare' a quanto avviene nelle camere tradizionali. Dunque, la natura ibrida e complessa della nuova figura giuridica - la quale si riflette nella sua stessa denominazione - richiede che siano regolamentati anche importanti aspetti contrattuali condominiali come tali attinenti alla materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 80 del 2012 e n. 369 del 2008), prevista all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., il quale, peraltro, ha codificato il limite del diritto privato già consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (sentenza n. 295 del 2009)";</p> <p>- "in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze - come</p>	Interlocutorio

							<p>nel caso in esame, in cui le norme si pongono all'incrocio di varie materie (turismo, urbanistica, ordinamento civile) – e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa".</p> <p>La Sezione, richiamando quanto più volte sottolineato dal Consiglio di Stato in ordine all'importanza della fase attuativa e di monitoraggio di ogni nuovo intervento normativo, alla stregua della valutazione di impatto della regolamentazione, osserva come lo schema di decreto non preveda specifici criteri e modalità di verifica e monitoraggio dell'idoneità dello strumento indicato a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge e dallo stesso d.P.C.M.</p>	
27.VII.2017	1322/2017	29.VIII.2017	1889/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso ai sensi dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, nr. 152.	Formali e sostanziali	-----	Favorevole con osservazioni
31.VIII.2017	1427/2017	4.IX.2017	1937/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di organizzazione dell'Osservatorio di cui all'articolo 2, comma 16, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2017, n. 21, concernente "Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo	Formali e sostanziali	La Sezione rileva che lo schema di regolamento non è stato corredato da alcuna relazione, fatta eccezione per quella ministeriale di accompagnamento: «non sono state predisposte la relazione ATN, la relazione AIR e quella tecnica. Dell'ultima può farsi a meno, atteso che il provvedimento non è destinato a generare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le altre due relazioni sarebbero state maggiormente utili. In particolare modo, si avverte la mancanza della relazione AIR, dalla quale si sarebbero potuti trarre i necessari raggugli in ordine alla costruzione e alle potenzialità informative degli indicatori» di monitoraggio.	Favorevole con osservazioni

					10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano".			
31.VIII.2017	1441/2017	4.IX.2017	1939/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto ministeriale recante le "modalità per lo svolgimento delle visite fiscali e per l'accertamento delle assenze dal servizio per malattia, nonché l'individuazione delle fasce orarie di reperibilità, ai sensi dell'articolo 55-septies, comma 5-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".	Formali e sostanziali	<p>Per quanto concerne l'iter seguito dall'Amministrazione nella predisposizione dello schema <i>de quo</i>, la Sezione rileva che dalla documentazione in atti non emerge la presenza di un vero e proprio concerto da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, viceversa richiesto dal richiamato art. 55 <i>septies</i>, comma 5 <i>bis</i> del d. lgs. n. 165 del 2001.</p> <p>In realtà la Sezione evidenzia come, con il concerto, il Ministro partecipa dell'iniziativa politica concorrendo ad assumerne la responsabilità: il concerto, conseguentemente, può essere manifestato da un funzionario soltanto per espresso incarico o per delega del Ministro e non sotto la forma di semplice nulla osta, con la conseguenza che - al fine di evitare che la suddetta omissione si rifletta sulla regolarità formale del provvedimento normativo in esame - è necessario che l'Amministrazione riferente acquisisca tale concerto prima dell'approvazione definitiva del decreto stesso.</p> <p>La Sezione rileva inoltre che la relazione trasmessa alla Sezione stessa non fornisce idonei elementi istruttori sui procedimenti prodromici alla stesura del decreto in esame.</p> <p>Ancora, il decreto non risulta accompagnato né dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) né dall'analisi tecnico-normativa (A.T.N.) e non essere stato sottoposto ad alcuna procedura di consultazione preventiva.</p> <p>La Sezione auspica che l'Amministrazione valuti l'opportunità di porre in essere, qualora non abbia a ciò provveduto, un processo partecipativo adeguato alla delicatezza delle tematiche oggetto dell'intervento normativo in esame.</p> <p>Il regolamento costituisce, infatti, un ulteriore tassello alla creazione del cosiddetto "Polo Unico" della medicina fiscale, volto a migliorare e uniformare a livello nazionale le modalità di accertamento delle assenze dal lavoro per malattia, con la conseguenza che nella fattispecie in esame risulta ancora più</p>	Favorevole con osservazioni

							<p>evidente l'opportunità di porre in essere un procedimento partecipativo che permetta di risolvere a monte le problematiche che potrebbero sorgere in sede di applicazione dell'atto normativo di cui si converte.</p> <p>La Sezione, inoltre, rileva che il decreto in esame prevede che le comunicazioni tra lavoratore, datore di lavoro ed INPS debbano avvenire per il tramite di specifici canali telematici e con modalità, stabilite dall'INPS, idonee a garantire la riservatezza dei soggetti sottoposti a visita fiscale ai sensi del Codice della privacy di cui al d. lgs. n. 196 del 2003.</p> <p>La Sezione, quindi, in considerazione della necessità di garantire, in una materia particolarmente delicata come quella in esame, la riservatezza dei dati dei soggetti sottoposti a visita fiscale, auspica che nella succitata fase d'individuazione delle modalità di comunicazione sia acquisito il parere del Garante per la privacy, anche se quanto precede non risulta esplicitamente previsto dalla normativa di delega.</p> <p>Sotto il profilo redazionale, la Sezione suggerisce all'Amministrazione di:</p> <p>a) raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti e, all'interno di detto criterio, ordinando le fonti stesse in ordine cronologico;</p> <p>b) eliminare, nel preambolo, le locuzioni che recano valutazioni politico-amministrative e non i presupposti normativi dell'atto.</p>	
31.VIII.2017	1454/2017	11.IX.2017	1962/2017	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento ministeriale recante disciplina del gioco del bingo con partecipazione a distanza.	Sostanziali	L'articolo 4 disciplina l'entrata in vigore del regolamento, fissandola al giorno stesso della sua pubblicazione sulla <i>Gazzetta Ufficiale</i> . La Sezione non coglie le ragioni di siffatta urgenza, tenuto conto che stabilire l'entrata in vigore del regolamento alla data stessa della sua pubblicazione potrebbe creare problemi applicativi; pertanto, invita l'Amministrazione a valutare l'opportunità di differire l'entrata in vigore del decreto quanto meno al giorno successivo alla sua pubblicazione in <i>Gazzetta Ufficiale</i> .	Favorevole
31.VIII.2017	1486/2017	5.IX.2017	1941/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto ministeriale recante "regolamento ai sensi dell'articolo 1, comma 37, della legge 13 luglio 2015, n. 107, per la definizione della Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro, concernente i diritti e i doveri degli studenti della scuola secondaria di secondo	Formali e sostanziali	<p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione rileva:</p> <p>1) che risulta depositato il concerto da parte del Ministro della semplificazione e della pubblica amministrazione, ma non emerge la presenza di un vero e proprio concerto da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (pur richiesto dall'art. 5, comma 4 <i>ter</i> del d.l. n. 104 del 2013). Orbene, come più volte sottolineato dalla Sezione, «con il concerto il Ministro partecipa dell'iniziativa politica concorrendo ad assumerne la responsabilità: il concerto, conseguentemente, può essere manifestato da un funzionario soltanto per espresso incarico o per delega del Ministro, con la conseguenza che - al fine di evitare che la suddetta omissione si rifletta sulla</p>	Favorevole con osservazioni

					<p><i>grado impegnati nei percorsi di formazione di cui all'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53, come definiti dal decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 e per la definizione delle modalità di applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni, agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro ovvero impegnati in attività di stage, di tirocinio e di didattica in laboratorio, senza pregiudizio per la tutela della salute e della sicurezza degli stessi nei luoghi di lavoro e nei laboratori".</i></p>		<p>regolarità formale del provvedimento normativo in esame - è necessario che l'Amministrazione referente acquisisca tale concerto, nella forma tecnicamente corretta, prima di approvare definitivamente il regolamento stesso».</p> <p>2) che il Ministero proponente ha acquisito le osservazioni espresse dal Forum nazionale delle associazioni studentesche; i pareri espressi dal Consiglio superiore della pubblica istruzione (CSPI), e dalla Conferenza unificata. Dalla documentazione trasmessa non emergono tuttavia elementi istruttori da cui sia possibile desumere le motivazioni in base alle quali le osservazioni formulate dal Forum nazionale delle associazioni studentesche non sono state accolte dall'Amministrazione e le ragioni per cui le osservazioni esplicitate dalla Conferenza unificata e dal CSPI - quest'ultime peraltro espresse sotto forma di condizioni - sono state accolte solamente in parte. La Sezione, dunque, ritiene di non essere in condizioni di valutare la completezza dell'<i>iter</i> partecipativo posto in essere dal Ministero proponente, sottolineando tuttavia che l'eventuale incompletezza del predetto <i>iter</i> - finalizzato a risolvere a monte possibili incertezze e problematiche applicative - potrebbe inficiare negativamente il raggiungimento degli obiettivi individuati dall'Amministrazione. In ogni caso, la Sezione osserva anche che «la normativa di delega si limita a richiedere l'acquisizione dei menzionati pareri senza prevedere che l'Amministrazione sia vincolata all'esito della predetta consultazione, con la conseguenza che il mancato accoglimento delle osservazioni di merito formulate tanto dal Forum nazionale degli studenti quanto dal CSPI e dalla Conferenza unificata non può, comunque, ritenersi una circostanza idonea a far emergere profili d'illegittimità dell'atto normativo <i>de quo</i>».</p>	
14.IX.2017	1501/20171	25.IX.2017	2040/2017	Linee guida ANAC	Linee Guida recanti aggiornamento delle Linee Guida in tema di nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento	Formali e sostanziali	<p>Con il parere n. 1767/2016 del 2 agosto 2016 il Consiglio di Stato aveva già fornito le proprie indicazioni generali sulla disciplina subprimaria adottata dall'ANAC in tema di responsabile unico del procedimento.</p> <p>In particolare, il citato parere Consiglio di Stato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha richiamato l'evoluzione sostanziale delle funzioni consultive del Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 100 Cost. (evoluzione che tende a delineare per esso il ruolo di «<i>advisory board</i>» delle Istituzioni nazionali, ivi comprese le Autorità amministrative indipendenti);</li> <li>- ha ripercorso la pluralità tipologica di atti attuativi delineata dal nuovo '<i>Codice dei contratti pubblici</i>', con particolare riguardo alle linee guida vincolanti e a quelle non vincolanti.</li> </ul> <p>Il Consiglio di Stato aveva altresì osservato che le Linee Guida in</p>	Favorevole con osservazioni

							<p>esame disciplinano, allo stesso tempo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sia contenuti cui è connesso il carattere della vincolatività (trattandosi di ambiti espressamente richiamati dalla disposizione abilitante di cui all'art. 31, comma 5 del 'Codice');</li> <li>- sia contenuti non vincolanti, ma in relazione ai quali l'Autorità può comunque adottare specifiche Linee Guida ai sensi dell'articolo 213, co. 2 del 'Codice' con lo scopo di fornire indirizzi e istruzioni operative alla stazioni appaltanti.</li> </ul> <p>Con il medesimo parere, il Consiglio di Stato aveva altresì suggerito all'Autorità di strutturare il testo delle Linee Guida in esame in modo da tenere distinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- da un lato, le parti del testo di carattere non vincolante (come le indicazioni di carattere generale in materia di RUP o quelle relative all'ambito di applicazione del testo) e</li> <li>- dall'altro, le parti del testo recanti prescrizioni vincolanti (come quelle relative ai compiti specifici del RUP, agli ulteriori requisiti di professionalità rispetto a quanto previsto dal 'Codice' e alle possibili ipotesi di coincidenza soggettiva con il progettista o con il direttore dell'esecuzione).</li> </ul> <p>Il recente intervento correttivo recato dal D.Lgs. 56 del 2017 ha apportato alcune significative modifiche alla disposizione che legittima l'ANAC all'adozione delle Linee Guida in esame, almeno nella parte in cui esse assumono valenza vincolante.</p> <p>Sotto tale aspetto il decreto correttivo ha innanzitutto «corretto la non perspicua <i>«littera legis»</i> per ciò che riguarda la qualificazione stessa dell'atto di regolazione subprimaria in esame, che ora viene correttamente ricondotto all'ambito delle Linee Guida» e ha inoltre provveduto a fornire un più solido fondamento normativo alle parti delle Linee Guida del 26 ottobre 2016 che esulavano dalla tassativa indicazione dei (tre) ambiti ai quali il Legislatore del 2016 aveva limitato tale intervento di regolazione subprimaria.</p> <p>In particolare, a seguito del 'correttivo' rinvergono un'espressa copertura legislativa le previsioni delle Linee Guida riferite ai presupposti della nomina del RUP e alle relative modalità.</p> <p>Ne consegue che le previsioni già recate dalle Linee Guida del 26 ottobre 2016 su tali ulteriori ambiti disciplinari perdono la loro valenza non vincolante e vengono ascritte a pieno titolo - a decorrere dall'entrata in vigore dell'aggiornamento in esame - all'ambito delle Linee Guida di contenuto vincolante.</p>	
14.IX.2017	1502/2017	6.X.2017	2109/2017	Linee guida ANAC	Linee guida per l'affidamento dei servizi legali.	Sostanziali	<p>La Sezione evidenzia l'opportunità di un intervento in materia di affidamento dei servizi legali mediante lo strumento delle linee guida: infatti «da un lato, le Amministrazioni pubbliche avvertano la necessità di poter assumere le proprie decisioni confidando in un quadro di regole chiaro e definito e, dall'altro, i professionisti siano maggiormente garantiti da scelte che avvengano in applicazione di criteri predeterminati e, per questo,</p>	Interlocutorio

							<p>in assoluta trasparenza». Per questi motivi, appare apprezzabile, in particolare, lo sforzo, evidente nelle linee guida trasmesse, di tracciare un <i>modus operandi</i> uniforme che garantisca la verificabilità delle scelte operate e, in ragione di ciò, possa indurre al più efficiente impiego del denaro pubblico da parte degli amministratori e ad una maggiore tutela della concorrenza tra i professionisti. La selezione del contraente deve essere necessariamente orientata all'individuazione del professionista più adatto allo svolgimento della prestazione richiesta, secondo criteri che tengano conto della difficoltà dell'incarico e delle competenze necessarie ad espletarlo.</p> <p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione sottolinea la necessità di acquisire «il parere del Consiglio nazionale forense, quale ente pubblico di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura italiana, nonché del Ministero della Giustizia, quale Amministrazione vigilante sugli ordini professionali, e del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture quale soggetto chiamato a dare attuazione alle disposizioni del codice».</p>	
14.IX.2017	1503/20171	25.IX.2017	2042/2017	Linee guida ANAC	Linee guida ANAC "indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c), del codice".	Formali e sostanziali	<p>Il Consiglio di Stato, con apposita commissione speciale, ha reso il parere n. 2286/2016 del 3 novembre 2016 e, con delibera del 16 novembre 2016, l'Autorità ha emanato dette linee guida, oggetto del presente aggiornamento.</p> <p>In merito alle Linee guida di aggiornamento il Consiglio di Stato ribadisce, quanto a natura giuridica, quanto espresso nel precedente parere, vale a dire che, «avuto riguardo alle tipologie delle stesse previste dalla legge delega e al contenuto dell'art. 80, comma 13, è da ritenere che appartengano al novero di quelle a carattere non vincolante».</p> <p>Con riferimento alla entrata in vigore, il par. 8.1 dispone che le linee guida, aggiornate al d.lgs. n. 56/2017, entrano in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.</p> <p>Tuttavia, si osserva come l'art. 213, comma 17-bis, introdotto dal d.lgs. n. 56/2017, stabilisce che le linee guida ANAC, di regola, acquistino efficacia il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione nella GURI e che, in casi di particolare urgenza, l'entrata in vigore non può comunque essere anteriore al giorno successivo alla loro pubblicazione nella GURI.</p> <p>Pertanto, si suggerisce che il par. 8.1, in assenza di particolare urgenza, sia riformulato prevedendo l'ordinaria <i>vacatio</i> di quindici giorni.</p>	Favorevole con osservazioni
31.VIII.2017	1504/2017	4.X.2017	1938/2017	Regolamento ministeriale	Schema di regolamento concernente l'indennizzo a soggetti affetti da sindrome da talidomide, in	Formali e sostanziali	<p>La Sezione non avanza alcun dubbio in ordine alla qualificazione del provvedimento in esame, atteso che esso viene definito come "regolamento" direttamente dalla fonte di rango primario.</p> <p>Si osserva però che i commi 3 e 4 dell'articolo 21-ter del d.l. n. 113/2016 stabiliscono anche l'esatto contenuto del regolamento:</p>	Favorevole con condizioni

					attuazione dell'articolo 21-ter del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.		<p>a.) in primo luogo (comma 4), esso deve recare le modifiche al precedente regolamento di cui al d.m. 2 ottobre 2009, n. 163, rese necessarie dalle nuove disposizioni legislative; b.) inoltre, deve definire i criteri di inclusione e di esclusione delle malformazioni ai fini dell'accertamento del diritto all'indennizzo per i soggetti i quali, ancorché nati al di fuori del periodo compreso tra il 1958 e il 1966, presentino malformazioni compatibili con la sindrome da talidomide (comma 3).</p> <p>A fronte di tale chiara volontà legislativa il Ministero referente ha compiuto una scelta regolatoria differente, consistita nella riscrittura integrale del regolamento e nella conseguente abrogazione del d.m. 2 ottobre 2009, n. 163.</p> <p>Pur comprendendo le esigenze di semplificazione che hanno ispirato tale scelta, la Sezione «non può astenersi dal rilevare che la descritta opzione confligge con il disposto legislativo, dal quale si traggono plurime indicazioni dell'espressa volontà di conservare il d.m. 2 ottobre 2009, n. 163».</p> <p>In tal senso depongono: a.) il chiaro tenore del riferito comma 4 dell'articolo 21-ter; b.) il comma 2 dello stesso articolo 21-ter che menziona l'articolo 2 del sunnominato decreto ministeriale (disposizione quest'ultima che, nonostante i necessari adeguamenti alle riferite sopravvenienze legislative, permane quale riferimento esecutivo del comma 2 dell'articolo 21-ter).</p> <p>Da ciò la Sezione trae la conclusione «che il Ministero, sulla base dell'autorizzazione ricevuta dal Legislatore, in luogo di riscrivere il regolamento vigente (con l'intenzione di abrogarlo), avrebbe dovuto piuttosto interpolare le disposizioni con il metodo della novellazione onde adeguarne il contenuto alle nuove previsioni di rango primario».</p> <p>Con riferimento al confezionamento del testo, la Sezione rileva che il Ministero ha scelto di distribuire il materiale normativo tra un articolato e un allegato (A).</p> <p>Tale opzione non è preclusa dalla fonte primaria; senonché il Ministero non ha chiarito quale sia la natura di tale allegato o, meglio, solo nel punto 4) di esso, al secondo rigo, ha affermato che l'allegato è parte integrante del regolamento.</p> <p>La Sezione condivide tale affermazione, posto che l'allegato contiene la definizione dei sopra ricordati criteri di inclusione e di esclusione e, quindi, ha ad oggetto un ambito che il comma 3 dell'articolo 21-ter ha riservato espressamente alla fonte regolamentare: l'allegato A, pertanto, deve necessariamente costituire parte integrante del regolamento (condividendone la natura e il relativo regime giuridico) e tale profilo, tuttavia, deve essere reso esplicito nel corpo dell'articolato.</p>	
31.VIII.2017	1525/2017	25.IX.2017	2039/2017	Regolamento governativo	Schema di decreto del Presidente della Repubblica, a norma dell'articolo 57 del decreto legislativo 30	Formali e sostanziali	-----	Favorevole con osservazioni

					giugno 2003, nr. 196, recante l'individuazione delle modalità di attuazione del Codice in materia di protezione dei dati personali relativamente al trattamento dei dati effettuato, per le finalità di polizia, da organi, uffici e comandi di polizia.			
4.X.2017	1654/2017	10.X.2017	2122/2017	Decreto legislativo	Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente <i>“modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”</i> .	Formali e sostanziali	<p>La Commissione speciale (incaricata di rendere il parere in oggetto) rileva come una linea portante fondamentale del nuovo intervento normativo sia costituita dalla necessità di <i>“proseguire nell'opera di razionalizzazione”</i> e di <i>“deregolamentazione”</i> delle disposizioni recate dal CAD, già avviata con il d. lgs. n. 179 del 2016, «sia semplificando, anche dal punto di vista linguistico, le disposizioni del Codice, sia sostituendo le regole tecniche con delle linee guida la cui adozione viene affidata direttamente all'AgID, al fine di rendere l'attuazione tecnico-operativa delle disposizioni di legge capace di stare al passo con la continua evoluzione tecnologica del settore informatico».</p> <p>Dal primo punto di vista, la Commissione sottolinea la necessità procedere a una complessiva opera di semplificazione e di coordinamento delle disposizioni del CAD che tenga conto sia del rilevato passaggio da un'ottica burocratica a quella dei diritti digitali sia dell'esigenza che le disposizioni del Codice siano di chiara ed immediata comprensibilità per l'intera cittadinanza cui il medesimo Codice si rivolge.</p> <p>Per quanto concerne invece la sostituzione delle regole tecniche in precedenza previste dall'art. 71 del CAD con le <i>“linee guida”</i> che dovranno essere adottate dall'AgID - previa consultazione pubblica e sentite le amministrazioni competenti, la Conferenza Unificata ed il Garante per la privacy - la Commissione rileva come «la scelta di introdurre nella normativa di settore uno strumento di regolazione più flessibile rispetto alle regole tecniche appaia sostanzialmente in linea con il criterio direttivo recato dall'art. 1, comma 1, lett. m) della legge di delega e, in particolar modo, con l'esigenza che le disposizioni del Codice siano connotate da <i>“neutralità tecnologica”</i>, al fine di evitare il rischio che le previsioni del CAD comportino la necessità di ricorrere a soluzioni e servizi tecnologici non in linea con lo sviluppo, di certo rapido, del settore».</p> <p>In altri termini, il ricorso alle linee guida appare conforme alle esigenze di neutralità del Codice esplicitamente richiamate</p>	Favorevole con osservazioni

							<p>dall'art. 1, comma 1, lett. m) della legge delega.</p> <p>Sul punto la Commissione rileva che né il CAD né la documentazione istruttoria forniscono adeguate indicazioni in merito alla natura delle precitate linee guida.</p> <p>In assenza, quindi, di rilievi sul punto da parte dell'Amministrazione, la Commissione ritiene che «le citate linee guida, per poter consentire al Codice di trovare una applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e nei confronti dell'intera collettività, non possono che assumere una valenza <i>erga omnes</i> e un carattere di vincolatività».</p> <p>Le succitate linee guida, pertanto, «dovrebbero essere inquadrate, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, come un atto di regolazione seppur di natura tecnica, con la conseguenza che le medesime dovrebbero ritenersi pienamente giustiziabili dinanzi al giudice amministrativo» (così come, peraltro, già statuito dal Consiglio di Stato con il parere n. 855 del 2016 in relazione alle linee guida vincolanti adottate dall'ANAC).</p> <p>Tale ricostruzione appare, peraltro, confermata dal procedimento di approvazione e di pubblicazione delle precitate linee guida previsto dal novellato art. 71 del CAD, il quale risulta in linea con le osservazioni formulate con il citato parere n. 855 del 2016, con cui è stato evidenziato «come tali garanzie procedurali appaiano necessarie, nel caso di linee guida vincolanti, per compensare la maggiore flessibilità del principio di legalità sostanziale' con un più forte rispetto di criteri di 'legalità procedimentale».</p>	
28.IX.2017	1701/2017	9.X.2017	2121/2017	Regolamento governativo	Schema di dpr concernente modifiche al dpr 256/06 recante il regolamento dell'istituto superiore di polizia.	-----	-----	Favorevole
12.X.2017	1833/2017	16.X.2017	2153/2017	Regolamento ministeriale	Schema di decreto attuativo della misura "Resto al Sud" di cui all'articolo 1 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, recante <i>"Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno"</i> .	Formali e sostanziali	<p>La Sezione si sofferma preliminarmente sulla natura giuridica del decreto sottoposto al suo esame.</p> <p>I commi 9, 14 e 15 dell'articolo 1 del decreto-legge, pur omettendo di qualificare espressamente il decreto di cui allo schema in esame, configurano l'atto in parola non come una "fonte atipica", ma come un "regolamento" e, segnatamente, come un regolamento statale interministeriale di attuazione e di esecuzione, riconducibile all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.</p> <p>La Sezione ricorda che «gli indici qualificatori di un regolamento non sono soltanto di natura formale (tra questi, principalmente, l'uso legislativo del verbo "regolare", o simili, oppure la denominazione di "regolamento", oppure, ancora, il richiamo della citata legge n. 400/1988), ma anche di natura sostanziale». Infatti, onde contrastare il fenomeno della c.d. "fuga dal regolamento" sia la Corte Suprema di Cassazione sia il Consiglio di Stato hanno elaborato dei criteri per la individuazione della</p>	Licenziato

							<p>normatività di un atto. Più in dettaglio, «le Corti superiori hanno tracciato la distinzione tra atti amministrativi generali (con cui si “provvede”), i quali sono espressione di una potestà amministrativa di cura degli interessi pubblici, e regolamenti (con cui si “dispone”), i quali costituiscono estrinsecazione di una potestà normativa attribuita all’amministrazione, evidenziando di questi ultimi atti le caratteristiche di generalità, astrattezza, capacità di integrare la fattispecie normativa, innovatività dell’ordinamento. Sicché la natura normativa del regolamento non è sempre desumibile dal procedimento seguito, ma va individuata in relazione al concreto contenuto dell’atto. Conserva validità e attualità, dunque, il principio enunciato dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nella sentenza del 28 novembre 1994, n. 10124, secondo cui, a differenza degli atti e provvedimenti amministrativi generali – che sono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono rivolti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili – i regolamenti sono espressione di una potestà normativa attribuita all’amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all’ordinamento giuridico esistente, con precetti aventi i caratteri della generalità ed astrattezza».</p> <p>Si richiama pure, sul punto, la risalente e costante giurisprudenza di questo Consiglio, a partire dai pareri dell’Adunanza generale del 21 novembre 1991, n. 141 e del 23 gennaio 1992, n. 10, resi sui primi regolamenti attuativi degli articoli 2 e 4 della legge n. 241/1990, che stigmatizzavano sin da allora il fenomeno della “fuga dal regolamento”.</p> <p>Muovendo dal quadro di principi appena tracciato, per la Sezione «non è seriamente controvertibile la natura regolamentare del decreto di cui allo schema in oggetto, posto che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- esplicitamente la fonte primaria autorizza il potere di attuazione e di integrazione della legge, attribuendo espressamente la relativa competenza a un Ministro;</li> <li>- lo schema contiene norme generali e astratte;</li> <li>- le previsioni contenute nello schema sono idonee a innovare l’ordinamento, ponendo obblighi a carico dei destinatari di esso (soggetti richiedenti, beneficiari, Invitalia, ecc.) e, quindi, con rilevanza esterna».</li> </ul> <p>Da tale qualificazione discendono plurime conseguenze di ordine giuridico, tra le quali le seguenti:</p> <p>a. il parere del Consiglio di Stato è obbligatorio e dovrebbe esser reso nei termini legislativamente stabiliti, termini dei quali gli uffici e i settori legislativi, rispettivamente, dei Dicasteri e dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, debbono tener conto al momento della predisposizione dello schema onde scongiurare ritardi nello svolgimento del relativo procedimento normativo (come verificatosi nel caso in esame);</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--	--

						<p>b. il futuro decreto dovrà recare la denominazione "regolamento";</p> <p>c. lo schema dovrà essere comunicato al Presidente del Consiglio dei Ministri prima dell'emanazione;</p> <p>d. il decreto dovrà essere sottoposto al visto della Corte dei conti;</p> <p>e. il decreto dovrà essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana;</p> <p>f. il termine di trenta giorni, stabilito dal comma 15 dell'articolo 1 del decreto-legge per l'emanazione del regolamento è di carattere ordinatorio (e, quindi, il mancato rispetto di esso - come verificatosi nella fattispecie - non comporta alcuna invalidità).</p> <p>Dal punto di vista procedurale, la Sezione registra una insufficienza della documentazione di accompagnamento; la genericità eccessiva della relazione AIR; la mancanza di una adeguata fase consultiva; la mancata previsione dei strumenti di monitoraggio.</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--