

Numero 00246/2020 e data 28/01/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 27 gennaio 2020

NUMERO AFFARE 01777/2019

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei ministri.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante “*Codice della protezione civile*”.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione prot. n. 13308 del 23 dicembre 2019, pervenuta il 24 dicembre 2019, con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Vista la nota della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, prot. n. 1917 del 15 gennaio 2020;

Visto il parere della Sezione 20 gennaio 2020, n. 148;

Viste le note della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, prot. n. 2948 del 21 gennaio 2020 e prot. n. 3071 del 22 gennaio 2020;

Esaminati gli atti e uditi i relatori Consiglieri Michele Pizzi e Giuseppe Rotondo;

Premesso:

Visto e richiamato il parere 20 gennaio 2020, n. 148, reso dalla Sezione sullo schema di decreto legislativo recante “*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 – Codice della protezione civile*”, il cui contenuto qui si intende integralmente riportato.

Vista ed esaminata la documentazione successivamente trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della protezione civile, con nota prot. n. 2948 del 21 gennaio 2020 recante:

- il testo aggiornato dello schema di decreto legislativo correttivo del Codice della protezione civile, all’esito delle modifiche richieste dall’intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata;
- la relazione illustrativa modificata in considerazione delle citate richieste di modifica;
- la relazione motivata di cui all’articolo 1, comma 7, della legge 16 marzo 2017, n. 30, presentata alle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Vista ed esaminata l’ulteriore documentazione trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della protezione civile con nota prot. n. 3071 del 22 gennaio 2020, con la quale è stata inviata la suddetta proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Preso atto della relazione illustrativa sullo schema di decreto legislativo in esame e delle modifiche apportate a seguito dell’intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata.

Rilevato che, con la menzionata nota prot. n. 2948 del 21 gennaio 2020, la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della Protezione civile ha espresso l’avviso che i concerti dei Ministri - la cui carenza è stata evidenziata nel parere della Sezione n. 148/2020 - “*devono assumersi acquisiti in sede riunione*

del Consiglio dei ministri del 21 novembre 2018, nella quale...è stato approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo di cui trattasi?

Esaminato il nuovo schema di decreto legislativo nella sua versione rinnovata e definitiva.

Considerato:

1. Preliminarmente, la Sezione precisa che il presente parere viene reso sullo schema di decreto legislativo trasmesso con la citata nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della protezione civile prot. n. 2948 del 21 gennaio 2020, tenuto conto delle relazioni alla stessa allegate, pur dovendosi evidenziare l'irritualità di una tale nota, trasmessa a firma del Capo del Dipartimento della protezione civile e non a firma del Sottosegretario di Stato e del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, come correttamente avvenuto con la precedente nota prot. n. 13308 del 23 dicembre 2019; nota con la quale è stato richiesto il parere del Consiglio di Stato.

Per ragioni di economicità espositiva e di semplificazione procedimentale, la Sezione, inoltre, rinvia al proprio precedente parere n. 148/2020 per quanto concerne il quadro normativo di riferimento e gli obiettivi dell'intervento di modifica.

2. Il testo dello schema di decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 21 novembre 2019 ed è stato trasmesso alla Sezione con nota della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi prot. n. 13308 del 23 dicembre 2019, pervenuta il giorno dopo, con espressa *"riserva di inviare l'intesa in Conferenza Unificata non appena perverrà a questo Dipartimento"*.

La suddetta intesa, siglata nella seduta del 15 gennaio 2020 e trasmessa alla Sezione con nota della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della protezione civile prot. n. 1917 del 15 gennaio 2020, con posta elettronica certificata delle ore 19.53, è stata condizionata alla modifica di numerosi articoli dell'originario schema di decreto legislativo; con la conseguenza che la

Sezione – all’esito dell’adunanza del 16 gennaio 2020 - non ha potuto che esprimere un parere di non luogo a pronunciare, a causa delle significative carenze documentali indicate nel parere n. 148/2020.

Ricevuta, tuttavia, l’ulteriore documentazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della protezione civile con le citate note del 21 e del 22 gennaio 2020, scadendo il termine per l’esercizio della delega in data 6 febbraio 2020 e risultando prossima la convocazione delle Commissioni parlamentari per il parere di competenza, la Sezione si è dovuta riunire in via straordinaria per esprimere il parere sul testo di decreto legislativo in oggetto.

Va dunque osservato che l’incedere degli eventi, come sopra riepilogati, ha comportato inevitabilmente la compressione del termine stabilito dall’art. 1, commi 5, primo periodo, e 7, della legge n. 30 del 2017 per l’espressione del parere da parte del Consiglio di Stato e, al riguardo, la Sezione non può che rimarcare la criticità venutasi a creare. Per tale motivo si invita il Governo ad una più corretta regolazione ed organizzazione dei tempi del procedimento per l’adozione dei decreti legislativi, in modo da consentire al Consiglio di Stato di poter esprimere il prescritto parere nel termine previsto dalla legge. Va considerato, oltretutto, che tale termine (nel caso di specie pari a trenta giorni) non può che decorrere dal momento in cui perviene alla Sezione la documentazione completa, contenente tutti gli atti del procedimento, dovendo il parere del Consiglio di Stato essere reso al termine dell’*iter* legislativo, solo prima del definitivo parere pronunciato dalle Commissioni parlamentari.

3. Sempre in via preliminare, la Sezione non può esimersi da un ulteriore duplice ordine di rilievi.

In primo luogo si evidenzia che è stato trasmesso il testo dell’intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, nonché il testo dello schema di decreto legislativo aggiornato alle modifiche richieste dalla suddetta intesa, in mancanza tuttavia di una relazione che enuclei le ragioni che hanno condotto

alle suddette modifiche, con la conseguenza che la Sezione non è in grado di esprimere compiutamente un parere sul merito delle modifiche *de quibus*.

In via esemplificativa, la Sezione non è in grado di comprendere le ragioni che, in sede di Conferenza unificata, hanno condotto alla modifica dell'articolo 2, comma 1, lettera a), dello schema di decreto legislativo, con la eliminazione, all'interno dell'articolo 3, comma 3, del Codice della protezione civile, della locuzione "*in raccordo con i Prefetti*".

4. In secondo luogo la Sezione non reputa condivisibile l'avviso espresso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della protezione civile nella nota prot. n. 2948 del 21 gennaio 2020, ove si è affermato che: "*i concerti dei Ministri devono assumersi acquisiti in sede riunione del Consiglio dei ministri del 21 novembre 2018, nella quale...è stato approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo di cui trattasi*".

Ed invero l'articolo 1, commi 5 e 7, della legge 16 marzo 2017, n. 30 prevede, nell'ambito del procedimento di adozione del decreto legislativo di cui trattasi, il "*concerto con i Ministri interessati*", ovvero – da quanto emerge dal preambolo dello schema di decreto legislativo in esame – i concerti dei Ministri dell'interno, della difesa, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, del lavoro e delle politiche sociali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'economia e finanze, per i beni e le attività culturali e per il turismo, delle infrastrutture e dei trasporti.

I suddetti concerti, lungi dall'essere stati acquisiti, secondo la tesi esposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della protezione civile, sarebbero stati assorbiti a seguito dell'approvazione preliminare, in sede di Consiglio dei ministri, dello schema di decreto legislativo in esame.

Tale tesi non può essere accolta.

La Sezione rileva, innanzitutto, che, così ragionando, verrebbe vanificata la funzione del concerto ministeriale richiesto dalla legge, in considerazione del fatto che la deliberazione del Consiglio dei ministri sullo schema di decreto legislativo (ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.

400) è sempre necessaria anche quando la legge non prescrive il concerto. Detto in altri termini, se il concerto potesse essere assorbito dalla deliberazione preliminare, non vi sarebbe alcuna differenza tra i casi in cui la legge delega richiede il concerto e quelli in cui non è previsto.

Va anche aggiunto che, se si seguisse la tesi esposta dall'amministrazione richiedente, il Consiglio di Stato, in sede di esame dello schema per l'espressione del parere, non potrebbe comprendere se un Ministro, durante la riunione del Consiglio dei Ministri, ha espresso un motivato dissenso o se ha votato in senso contrario alla sua approvazione.

Inoltre, se è vero che il Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della suddetta legge n. 400/1988, "*determina la politica generale del Governo*", è anche vero tuttavia che deve comunque garantirsi l'autonomia e la responsabilità di ogni singolo Ministro nell'espressione del concerto previsto dalla legge, potendo il Consiglio dei ministri intervenire solo successivamente ed in un secondo momento, al precipuo fine di dirimere eventuali contrasti insorti tra i Ministri concertanti, così come stabilito dall'articolo 5, comma 2, lettera c-*bis*), della legge n. 400/1988.

Infine, sotto un profilo di teoria generale del diritto, vi è una sostanziale differenza tra il "concerto" espresso da uno o più Ministri durante l'*iter* legislativo e la successiva "approvazione" del testo in sede di Consiglio dei ministri, in quanto nell'istituto giuridico del "concerto" è implicita la discussione, il confronto tra più volontà concertanti, che trovano una composizione proprio a seguito del concerto stesso, in un momento in cui la volontà definitiva non è stata ancora formata. Al contrario, nell'istituto della "approvazione", la volontà – espressa nell'atto da approvare – è già stata formata e chi approva ben può essere portatore di un interesse diverso rispetto a chi ha compiuto l'atto produttivo di effetti giuridici; con la conseguenza che, nel caso di specie, la successiva approvazione dello schema di decreto legislativo in esame da parte del Consiglio dei ministri non può

affatto ritenersi idonea a superare il dato legislativo, che richiede il concerto “*dei Ministri interessati?*”.

Tale conclusione è già stata fatta propria dalla Sezione in precedenti pareri resi su schemi di decreto legislativo: “*L’approvazione in Consiglio dei Ministri dei provvedimenti legislativi non è per sé sufficiente a integrare la fattispecie dell’atto complesso, che si presenta quando sia richiesto comunque un atto d’assenso formale quale concerto, intesa. Né, d’altro canto, la decisione squisitamente politica, e non tecnico amministrativa, assunta in sede politica è di per sé in grado di superare le eventuali discrasie, aporie o errori tecnico giuridici contenuti in un qualsiasi testo normativo*” (Cons. Stato, Sez. atti normativi, parere 24 luglio 2018, n. 1897; con riguardo alla necessaria previa acquisizione del concerto ministeriale, si vedano Cons. Stato, Sez. atti normativi: parere 1° giugno 2018, n. 1450; parere 7 ottobre 2016, n. 2059; parere 6 ottobre 2015, n. 2750; parere 1° settembre 2015, n. 2473; parere 18 novembre 2011, n. 4228; parere 8 giugno 2010, n. 2598; parere 1° giugno 2010, n. 2527). Con l’ulteriore precisazione che il concerto ministeriale - costituendo l’atto con cui il Ministro si rende partecipe dell’iniziativa politica, concorrendo ad assumerne la responsabilità - non può che riguardare il provvedimento nel suo complesso e può essere manifestato dal Ministro, oppure da altro soggetto soltanto per espresso incarico, delega o ordine del Ministro stesso.

Data l’imminente scadenza del termine per l’esercizio della delega, la Sezione, nel rendere comunque il prescritto parere, invita pertanto il Governo ad acquisire, seppure in via postuma, i concerti da parte di tutti i Ministri interessati.

5. Analisi delle norme.

L’articolo 4, comma 1, lettera a), n. 2 dello schema di decreto legislativo ha aggiunto il seguente ultimo periodo all’articolo 8, comma 1, lett. e), del Codice della protezione civile: “*Detto coordinamento è garantito, in raccordo con le amministrazioni interessate, anche ai fini dell’impiego sul territorio di personale degli enti e*

delle strutture di cui all'articolo 4, comma 1, fatte salve le competenze delle Province autonome di Trento e Bolzano".

Nella relazione tecnica si afferma che tale intervento normativo è risultato necessario per fornire lo strumento giuridico al fine di consentire l'impiego sul territorio del personale del Dipartimento della protezione civile, delle Regioni e delle Province autonome colpite dall'evento calamitoso. Nella relazione tecnica si precisa, inoltre, che la norma non comporta nuovi o maggiori oneri in quanto l'impiego del personale avviene nel limite previsto a legislazione vigente nei bilanci delle amministrazioni coinvolte, per quanto riguarda le spese di trasferta e di straordinario e, nel caso di dichiarazione dello stato di emergenza, nel limite delle risorse stanziare con delibera del Consiglio dei ministri per la copertura degli oneri di lavoro straordinario.

La Sezione reputa, tuttavia, opportuno specificare, nello stesso decreto legislativo, che l'impiego del personale *de quo* possa avvenire solo nel limite delle risorse finanziarie di cui sopra.

Articolo 6, comma 1, lettera b), n. 2 dello schema, che modifica l'articolo 11, comma 3, del Codice della protezione civile: la Sezione richiama l'attenzione sulla circostanza che lo schema da ultimo inviato non è conforme alle modifiche apportate in sede di intesa in Conferenza unificata, con la conseguenza che l'Amministrazione richiedente è invitata a verificare se tale incongruenza è frutto di un mero refuso o di una precisa scelta difforme da parte del Governo, con i possibili eventuali riflessi di legittimità costituzionale.

Articolo 6, comma 1, lettera c), dello schema, che modifica l'articolo 11, comma 4, del Codice della protezione civile: la Sezione richiama nuovamente l'attenzione sulla circostanza che lo schema da ultimo inviato non è conforme alle modifiche apportate in sede di intesa in Conferenza unificata, con la conseguenza che l'Amministrazione richiedente è invitata a verificare, anche in tal caso, se tale incongruenza è frutto di un mero refuso o di una precisa scelta difforme da parte del Governo, con i possibili eventuali riflessi di legittimità costituzionale.

Articolo 9 dello schema, che modifica l'articolo 14, comma 4, del Codice della protezione civile: la Sezione evidenzia la necessità di meglio specificare la nozione di “*componente*” ivi prevista, espressamente rinviando alla definizione di componente del Servizio nazionale della protezione civile di cui all'articolo 4 del Codice.

Inoltre la Sezione rileva una contraddizione logica tra il comma 2 ed il comma 4 (così come modificato) dell'articolo 14 del Codice della protezione civile, in quanto entrambi i commi fanno salvo reciprocamente il disposto dell'altro.

La Sezione al riguardo evidenzia che, al fine di consentire al Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di essere sempre componente del Comitato operativo, occorre intervenire sul comma 2 eliminando l'inciso “*Fermo restando quanto previsto dal comma 4*”.

6. In tema di *drafting* si osserva quanto segue.

Nel preambolo dello schema di decreto legislativo, dopo “*ACQUISITA l'intesa in sede di Conferenza unificata, nella seduta del ...*”, inserire “*Vista la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri alle Camere, presentata su proposta del capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 16 marzo 2017, n. 30*”.

Articolo 2

Al comma 1, lettera b), dopo “*comma 4*” deve essere inserita una virgola.

Articolo 14

Sostituire la parola “*dichiar?*” con la parola “*dichiara*”;

eliminare i due punti inseriti dopo la locuzione “*la parola:*”.

Articolo 17

Al comma 1, lettera b), ultimo periodo, la parola “*altres?*” va sostituita con la parola “*anche*”;

al comma 1, lettera b), va inserita la virgola dopo la parola “*continuità*”.

Articolo 18

Al comma 1, lettera b), va inserita una virgola dopo le parole “*comma 3*”.

Articolo 19

Al comma 1, lettera a), va inserita una virgola dopo le parole “*alla rubrica*”;
al comma 1, lettera c), dopo le parole “*di cui al comma 2*” eliminare le parole
“*del presente articolo*”.

Articolo 20

Al comma 1, lettera a), va inserita una virgola dopo le parole “*o a interventi
all'estero*”;

al comma 1, lettera b), inserire una virgola dopo le parole “*al comma 3*”;

al comma 1, lettera c), va inserita una virgola dopo le parole “*al comma 5*”.

Articolo 21

Al comma 1, va eliminata la virgola dopo le parole “*Il Comitato*”.

Articolo 22

Al comma 1, tra le parole “*del decreto legislativo n.*” e le parole “*del 2018*”, manca
l'indicazione del numero del decreto legislativo che è il numero “*1*”.

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere della Sezione.

GLI ESTENSORI
Michele Pizzi, Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO
Maurizia Campobasso