

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 246

Materia: protezione civile

Parametri invocati: articoli 3, 4, 5, 97, 117, terzo e quarto comma e 118, primo comma, della Costituzione; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Rimettenti: Regione Marche e Regione Umbria

Oggetto: articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130.

Esito: illegittimità costituzionale, nei limiti e nei termini specificati in motivazione, dell'articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Corte si pronuncia sulla natura concorrente della potestà legislativa in materia di protezione civile e sulla necessità per lo Stato di coinvolgere adeguatamente le Regioni, nel caso di norme in materia, mediante lo strumento “forte” dell’intesa.

La pronuncia trae origine da due distinti ricorsi promossi dalle Regioni Marche e Umbria in ordine alle medesime disposizioni normative.

La Regione Marche ha sollevato in primo luogo la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui – modificando il comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229 – prevede che, ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui allo stesso articolo 2, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate e non più l'intesa.

Con lo stesso ricorso è stata promossa questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 1, lettera b-ter), del d.l. n. 109 del 2018, nella parte in cui prevede che – ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 14, comma 4, del d.l. n. 189 del 2016, riguardanti la ricostruzione pubblica, ascrivibili alle materie della “protezione civile” e del “governo del territorio”, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle Regioni interessate) e non più l'intesa.

In entrambi i casi, le disposizioni impugnate violerebbero gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma Cost., nonché il principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di chiamata in sussidiarietà di funzioni

amministrative in capo allo Stato, vertendosi nelle materie “protezione civile” e “governo del territorio” di competenza concorrente ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, Cost. Per la Regione Marche, le disposizioni censurate, pur disciplinando interventi edilizi in zona sismica, riconducibili alle materie concorrenti della protezione civile e del governo del territorio, non hanno previsto uno strumento “forte” di partecipazione regionale qual è l’intesa, da ritenersi invece necessaria perché in presenza di un intreccio inestricabile di competenze legislative.

La Regione Umbria ha promosso la questione di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni del d.l. 109 del 2018 nella parte in cui modificando il comma 2 dell’articolo 2 e il comma 4 dell’articolo 14 del d.l. 189 del 2016, hanno sostituito all’intesa il mero parere. I parametri dedotti dalla ricorrente sono gli articoli 3, 4, 5, 97, 117 terzo e quarto comma, e 118 Cost.. I motivi di doglianza sono molteplici ritenendo, in primo luogo, che l’abbandono dell’intesa, quale meccanismo di leale collaborazione per l’esercizio di funzioni riconducibili alla materia concorrente “governo del territorio” e a quella di competenza esclusiva regionale “opere pubbliche” e “servizi pubblici locali”, determini una compressione delle attribuzioni costituzionali regionali. In secondo luogo, si ritiene che le disposizioni denunciate travalichino l’ambito dei principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente “governo del territorio” così sottraendo alla Regione l’esercizio delle competenze legislative residuali. Inoltre, la disciplina delle funzioni amministrative, attratte in sussidiarietà, limitando il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei Presidenti di Regione nell’ambito della cosiddetta «cabina di coordinamento», senza prevedere un’intesa su base paritaria tra Stato e Regione, viola il principio di leale collaborazione. Infine, la previsione della richiesta di un mero parere in luogo dell’intesa con i Presidenti delle Regioni comprime le attribuzioni regionali senza che sia contestualmente apportato alcun mutamento all’organizzazione della struttura amministrativa commissariale che è preposta agli interventi di ricostruzione dopo il sisma, in contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in quanto il commissario straordinario di Governo impiega risorse amministrative regionali senza adeguato coinvolgimento degli organi regionali.

La Corte, ritenendoli in larga parte sovrapponibili, ha trattato congiuntamente i due ricorsi, accogliendo le doglianze delle ricorrenti.

Le due disposizioni censurate modificano altrettante norme del d.l. 189 del 2016 ed hanno ad oggetto, da una parte, il potere di ordinanza del commissario straordinario di Governo nominato per le attività di indirizzo, coordinamento e impulso finalizzate alla gestione dell’emergenza in conseguenza degli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, nonché volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma; dall’altra parte, l’individuazione, ad opera del medesimo commissario straordinario, delle priorità nella ricostruzione pubblica. Per l’esercizio di tali poteri, era prescritto dall’articolo 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016, nella sua iniziale formulazione, che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate e l’articolo 14, comma 4, richiedeva che le priorità nella ricostruzione pubblica fossero stabilite dal commissario straordinario d’intesa con i vice commissari – ovvero i Presidenti delle Regioni interessate. Con le disposizioni denunciate, il Governo ha sostituito all’intesa un mero parere, così abbassando il livello di coinvolgimento delle Regioni interessate alle attività suddette: pertanto, le ordinanze commissariali sono emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate (articolo 2, comma 2, nella vigente formulazione); le priorità della ricostruzione pubblica sono stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari (articolo 14, comma 4).

La materia cui afferiscono le disposizioni in esame è “protezione civile” che, secondo i giudici, ricomprende la tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi. Tale nozione di protezione civile è aderente alla definizione legislativa di cui al decreto legislativo 2

gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile) che, all'articolo 1, comma 1, definisce appunto la funzione di protezione civile come costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare i beni sopra elencati ove ricorrano eventi calamitosi. A questa funzione accede anche il risanamento del territorio e l'avvio della ricostruzione. La protezione civile, che ingloba quindi anche aspetti attinenti alla ricostruzione di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, appartiene alla competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., ed incrocia la materia "governo del territorio" anch'essa concorrente. In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale. Le norme sismiche dettano una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale. Nelle materie di competenza concorrente possono essere quindi attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, anche in situazioni di emergenza, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, è necessaria l'intesa con la Regione interessata per la deliberazione del Governo. Per la Corte, inoltre, la protezione civile, proprio perché inevitabilmente tocca competenze diverse, anche regionali, ha assunto un ruolo di competenza statale trasversale seppur concorrente, idonea, in quanto tale, a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo al governo del territorio o agli interventi edilizi in zone sismiche. A doppio titolo, pertanto, la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall'altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l'avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio.

La Corte richiama precedenti sentenze in cui era stato evidenziato come con la riforma del titolo V della Costituzione la protezione civile è stata prevista tra le materie di potestà legislativa concorrente, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della chiamata in sussidiarietà e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione. Ed in attuazione di tale principio, il coinvolgimento delle Regioni è previsto da numerose disposizioni del codice della protezione civile che, a seconda della tipologia di interventi da realizzare, prevedono l'intesa o anche altri moduli partecipativi meno coinvolgenti, quali il mero raccordo o il parere della regione interessata.

Fatta questa premessa, la Corte rileva che il d.l. n. 189 del 2016, in attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ha previsto, nella sua formulazione originaria, l'intesa sia nell'articolo 2, comma 2, sia nell'articolo 14, comma 4. Nel vigore del regime dell'intesa, e quindi della codeterminazione del contenuto degli atti, il Commissario straordinario ha operato per oltre due anni - essendo stato ripetutamente prorogato lo stato di emergenza nazionale - senza che siano state mai segnalate criticità di alcun tipo, tanto che il legislatore nell'adottare il successivo d.l. 109 del 2018, ha confermato nell'articolo 37 la prescrizione dell'intesa sia nell'articolo 2, comma 2, che nell'articolo 14, comma 4, del precedente d.l. 189 del 2016. E' solo in sede di conversione del predetto decreto che l'intesa è stata degradata a parere poiché sono stati approvati emendamenti di identico contenuto con i quali è stato previsto che il commissario straordinario, sia nell'adottare le ordinanze di cui all'articolo 2, sia nel fissare le priorità per la ricostruzione di cui all'articolo 14, sentisse i Presidenti delle Regioni interessate, senza più necessità dell'intesa con gli stessi. Per i giudici però, l'abbassamento del livello di coinvolgimento delle Regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente, lede il principio di leale collaborazione e gli altri parametri invocati dalla ricorrenti (artt. 117, terzo comma, e 118 primo comma) poiché nella materia della protezione civile l'intesa

costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni, con conseguente illegittimità *in parte qua* della disposizione impugnata e necessità di ripristino della prescrizione dell'intesa sia per le ordinanze del commissario straordinario sia per la determinazione delle priorità della ricostruzione, laddove le disposizioni censurate prevedono il mero parere dei Presidenti. Per la Corte è però necessaria la modulazione temporale degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale.

Come noto, le sentenze di accoglimento operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità; pertanto, dal giorno successivo alla loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione. Ma la naturale retroattività degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale non è senza eccezioni.

Da una parte, diversa è la decorrenza in caso di illegittimità costituzionale sopravvenuta, in cui è la stessa Corte che indica in dispositivo la data in cui si verifica l'incostituzionalità, data successiva a quella di efficacia della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima oppure stabilisce che la declaratoria di illegittimità costituzionale «*non incide [...] in alcun modo su quanto finora avvenuto, sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale*». D'altra parte, prosegue la Corte, è possibile che vi sia «*l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti*». In precedenza, nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme della legge per l'elezione della Camera dei deputati e di quella per l'elezione del Senato della Repubblica, ha avvertito che «*la decisione [...] produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale*» venendo in gioco «*il principio fondamentale della continuità dello Stato*». Ancora, nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, che risultavano parzialmente illegittime quanto al difettoso coinvolgimento delle Regioni non essendo prescritta la previa intesa con gli enti territoriali, la Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali. Anche nella fattispecie in esame ricorre un'analogha esigenza di salvezza degli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere in una situazione emergenziale, quale quella conseguente agli eventi sismici del 2016 e del 2017 nell'Italia centrale. Infatti, l'esigenza contingente ed eccezionale di continuità dell'azione del commissario straordinario è rilevante sul piano costituzionale (art. 97 Cost.) e comporta la necessaria salvezza degli atti di quest'ultimo, per i quali sia intervenuto, nella vigenza della disposizione censurata, il parere favorevole dei Presidenti delle Regioni interessate. In tale situazione l'efficacia retroattiva della presente pronuncia rischierebbe di incidere negativamente sull'azione amministrativa già utilmente posta in essere dal commissario straordinario e rappresenterebbe un fattore di ritardo nella ricostruzione e rimozione dei danni dei suddetti eventi sismici. Da ciò, la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei limiti e nei termini di cui in motivazione, ovvero con salvezza degli atti già compiuti.