

N. 43 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 13 Aprile 2005
Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 13
aprile 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Protezione civile - Norme della Regione Emilia-Romagna - Definizione di principi, funzioni, compiti e finalita' di protezione civile - Esclusione dello Stato nell'elenco degli enti che provvedono all'espletamento delle attivita' di protezione - Esclusione di cittadini, ordini e collegi professionali dal concorso alle medesime attivita' - Subordinazione del concorso operativo delle Amministrazioni statali alla necessita' di previa intesa - Limitazione della salvaguardia dell'incolumita' esclusivamente ai cittadini - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata esorbitanza dalla potesta' legislativa regionale concorrente - Invasione della competenza statale a determinare i principi fondamentali della materia - Violazione dei principi (di sussidiarieta', differenziazione e adeguatezza) che legittimano l'attribuzione allo Stato di funzioni amministrative per assicurarne l'esercizio unitario - Contrasto con la legislazione statale di principio - Lesione dei principi costituzionali, comunitari e internazionali in materia di tutela dell'integrita' della vita.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1, art. 1, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e terzo, 118, commi primo, secondo e quarto; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 6; d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modifiche nella legge 9 novembre 2001, n. 401, art. 5, commi 4 e 4-bis.

Protezione civile - Norme della Regione Emilia-Romagna - Tipologia degli eventi calamitosi - Definizione sulla base dell'organo competente a intervenire, anziche' in relazione ai parametri della intensita' ed estensione del fenomeno - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione del principio unitario e del principio di uguaglianza - Incidenza sull'azione statale nei casi di calamita' riguardanti il territorio di piu' Regioni - Contrasto con la legislazione statale di principio - Compromissione degli standard uniformi di tutela garantiti sull'intero territorio nazionale.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1, art. 2.- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 2.

Protezione civile - Norme della Regione Emilia-Romagna - Attribuzione alla Regione dell'esercizio delle funzioni di protezione civile non conferite ad altri enti dalla legislazione regionale e statale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con la potesta' dello Stato (sancita dalla legge attuativa del nuovo art. 118 Cost.) di riservarsi le funzioni amministrative di cui occorra assicurare l'esercizio unitario.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1, art. 4, comma 1.
- Costituzione, art. 118, primo comma; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 1.

Protezione civile - Norme della Regione Emilia-Romagna - Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile - Attribuzione alla stessa di rilevanti funzioni, tra cui l'emissione di avvisi di attenzione, preallarme ed allarme - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in tema di allertamento a fini di protezione civile - Richiamo alla sentenza n. 238/2004 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1, art. 20, in particolare lett. f).
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2004.

Protezione civile - Norme della Regione Emilia-Romagna - Istituzione di un Comitato operativo regionale per l'emergenza e di una Commissione regionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi - Operativita' del Comitato anche nei casi di calamita' piu' gravi che richiedono l'intervento e il coordinamento dello Stato - Duplicazione in

capo alla Commissione delle funzioni svolte a livello nazionale dall'omonima Commissione statale - Attribuzione al Presidente del Comitato ed alla Commissione del coordinamento tecnico degli interventi nella fase emergenziale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con la norma statale che rimette allo Stato l'intervento nei casi di calamita' piu' gravi - Incidenza sulle funzioni della Commissione statale grandi rischi - Invasione del potere statale di coordinamento, anche scientifico, in materia di protezione civile - Contrasto con le norme che riservano allo Stato la definizione degli indirizzi nazionali per la predisposizione ed attuazione dei programmi di previsione e prevenzione.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1, art. 23.

- Legge 24 febbraio 1992, n. 225, artt. 7 e 9; d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modifiche nella legge 9 novembre 2001, n. 401, art. 5, commi 3, 3-bis, e 3-quater; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 107, lett. f), punto 1), e 108, lett. a), punto 1).

Protezione civile - Norme della Regione Emilia-Romagna - Previsto trasferimento di risorse finanziarie nazionali all'Agenzia regionale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con la riserva allo Stato dell'erogazione dei finanziamenti pubblici, secondo i principi di sussidiarieta', differenziazione e adeguatezza.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1, art. 24, comma 1.

- Costituzione, artt. 118 e 119.

Protezione civile - Norme della Regione Emilia-Romagna - Definizione di principi, funzioni, compiti e finalita' di protezione civile - Individuazione degli enti competenti ad espletare attivita' di protezione, nonche' dei soggetti tutelabili - Attribuzione alla Regione dell'esercizio delle funzioni di protezione non conferite ad altri enti - Istituzione e funzioni dell'Agenzia regionale di protezione civile, del COREM e della Commissione regionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi - Trasferimento di risorse finanziarie nazionali all'Agenzia regionale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali, e delle prerogative istituzionali dello Stato - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di determinazione e regolazione delle «funzioni fondamentali di comuni, province e citta' metropolitane»

- Contrasto con la legislazione statale di principio - Lesione della potesta' dello Stato di riservarsi le funzioni amministrative quando occorre assicurare uniformita' di trattamento dei cittadini e di esercizio delle funzioni stesse - Violazione della competenza statale all'erogazione dei finanziamenti pubblici, secondo i principi di sussidiarieta', differenziazione e adeguatezza.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1, artt. 1, 2, 4, 20, 23 e 24.

- Costituzione, artt. 114, 117, commi primo, secondo, lett. p), e terzo (in relazione alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, e alla legge 9 novembre 2001, n. 401), 118 e 119.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della giunta protempore, per la declaratoria di incostituzionalita' degli artt. 1, 2, 4, 20, 23 e 24 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 19 dell'8 febbraio 2005, avente ad oggetto «Norme in materia di protezione civile e volontariato.

Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile, giusta delibera del Consiglio dei Ministri 24 marzo 2005.

1. - La legge della regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1 provvede alla disciplina e al riordino delle funzioni in materia di protezione civile ed assume come finalita' prioritaria della propria azione la sicurezza territoriale. All'espletamento delle attivita' di protezione civile provvedono la Regione, le Province, i comuni, le comunita' montane e questi soggetti, insieme, compongono il sistema regionale di protezione civile che persegue l'obiettivo di garantire la salvaguardia dell'incolumita' dei cittadini, la tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale ed artistico e degli insediamenti civili e produttivi dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi. Al fine di assicurare l'armonizzazione delle iniziative regionali con quelle di altri enti del sistema regionale di protezione civile e' istituito il Comitato regionale di protezione civile, con funzioni propositive e consultive in materia.

Al verificarsi di eventi calamitosi che colpiscano il territorio regionale e che per loro natura ed estensione richiedano una immediata risposta della Regione, anche per assicurare il concorso delle strutture dello Stato, il Presidente della giunta regionale decreta lo stato di crisi regionale. Qualora la gravita' dell'evento sia tale da richiedere l'intervento dello Stato, il Presidente della giunta regionale assume le iniziative necessarie per la dichiarazione, da parte del competente organo statale, dello stato di emergenza nel territorio regionale.

Per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree del territorio regionale colpite dagli eventi per i quali e' stato dichiarato lo stato di crisi e di emergenza, la giunta regionale puo' disporre, nei limiti delle disponibilita' di bilancio, lo stanziamento di appositi fondi, anche in anticipazione di stanziamenti dello Stato.

Il Consiglio regionale approva il programma di previsione e prevenzione dei rischi, su proposta della giunta regionale e, sentito il Comitato regionale, approva le disposizioni organizzative per la preparazione e gestione delle emergenze da parte delle strutture regionali e tali disposizioni costituiscono il piano operativo regionale di emergenza.

La Regione disciplina, altresì, le funzioni ad essa conferite dall'art. 108 del d.lgs. 112/1998 in ordine agli interventi per l'organizzazione e l'impiego del volontariato di protezione civile.

Ai fini della legge e' considerata organizzazione di volontariato di protezione civile ogni organismo liberamente costituito, senza fini di lucro, che concorre alle attivita' di protezione civile. E' istituito l'elenco regionale del volontariato di protezione civile, tenuto presso l'Agenzia regionale, articolato in sezioni provinciali.

Al fine di assicurare l'unitarieta' della gestione delle attivita' di protezione civile di competenza regionale, viene istituita l'Agenzia di protezione civile della Regione Emilia-Romagna. L'Agenzia regionale provvede, nel rispetto degli indirizzi generali formulati dalla giunta regionale, alla gestione finanziaria, tecnica e amministrativa di tutte le attivita' regionali di protezione civile ad essa demandate dalla legge. L'Agenzia regionale, con sede a Bologna, ha personalita' giuridica di diritto pubblico ed e' dotata di autonomia tecnico-operativa, amministrativa e contabile. Sono organi dell'Agenzia il direttore e il collegio dei revisori. Al fabbisogno del personale si provvede mediante personale dipendente dalla Regione e distaccato presso l'Agenzia regionale.

La legge detta, infine, le disposizioni finanziarie e transitorie indispensabili per la sua applicazione.

2. - Censurabili sotto il profilo della legittimita' costituzionale appaiono alcune disposizioni della legge che eccedono dalle competenze regionali in materia di protezione civile, in quanto violano i principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale e gli standards uniformi di tutela garantiti sull'intero territorio nazionale (nella materia della protezione civile assumono rilevanza, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali, entro i quali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le Regioni sono tenute a legiferare in ambito concorrente, le disposizioni contenute nella legislazione

statale di protezione civile ed, in particolare, nella legge 24 febbraio 1992, n. 225 ove, all'articolo 12, comma 4 si dispone espressamente che le norme in questione «costituiscono principi della legislazione statale in materia di attivita' regionale di previsione, prevenzione e soccorso di protezione civile, cui dovranno conformarsi le leggi regionali»).

In particolare, si deduce ed eccepisce:

1) In primo luogo, la Regione Emilia-Romagna nel ridefinire con l'art. 1, commi 1, 2 e 3 principi, funzioni, compiti e finalita' di protezione civile invade l'ambito di competenza dello Stato al quale e' demandato, nella materia concorrente in argomento, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., la determinazione di principi fondamentali da definirsi in maniera unitaria a livello nazionale.

La stessa disposizione, statuendo che «all'espletamento delle attivita' di protezione civile provvedono la Regione, le Province, i comuni, le comunita' montane, le Unioni di comuni e le altre forme associative» e' in contrasto con quanto disposto dall'art. 118, commi 1 e 2, Cost. che, sulla base dei principi di sussidiarieta', differenziazione ed adeguatezza, legittima l'attribuzione di funzioni amministrative in capo allo Stato ove occorra assicurare l'esercizio unitario delle stesse.

In questo senso si legga la Corte costituzionale, sent. 62 del 2005, secondo cui le Regioni non possono porre in essere «interventi preclusivi suscettibili di pregiudicare, insieme ad interessi di rilievo nazionale» anche quelli sottesi alle materie di competenza concorrente.

La disposizione regionale, invece:

a) riformula il principio fondamentale gia' codificato dalla normativa di principio statale escludendo, inoltre, dal concorso alle attivita' di protezione civile alcune categorie di soggetti (cittadini, ordini e collegi professionali), cosi' violando l'articolo 6, legge n. 225/1992 e, consequenzialmente, l'articolo 117, comma 3, nonche' l'articolo 118 ultimo comma della Costituzione;

b) impone che il concorso operativo e la collaborazione nelle attivita' di protezione civile delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici avvenga previa intesa, in contrapposizione con quanto dispone l'articolo 5, commi 4 e 4-bis, del decreto legge n. 343/2001 convertito, con modificazioni, nella legge n. 401/2001, ove si prevede, per l'attivita' tecnico operativa diretta ad assicurare i primi interventi, che l'azione dello Stato venga effettuata in raccordo con le regioni;

c) limita la salvaguardia dell'incolumita' esclusivamente ai cittadini escludendo, in tal modo, dal novero dei soggetti tutelabili coloro che cittadini non siano qualificabili, in violazione, non solo, dei principi fondamentali della materia ma, anche, di quelli previsti dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (articolo 117, comma 1) in materia di tutela dell'integrita' della vita.

2) Il principio unitario e' sotteso anche alla censura dell'art. 2 della legge regionale in parola che, nel definire gli eventi calamitosi sulla base dell'organo competente ad intervenire piuttosto che in relazione ai parametri della intensita' ed estensione del fenomeno come previsto dalla normativa statale di riferimento (legge n. 225/1992), configura sistemi di intervento regionale differenziati suscettibili di inficiare, da un lato, il principio di uguaglianza e, dall'altro, l'azione statale per i casi calamitosi che travalicano i confini del territorio della singola Regione. E' violato in tal modo l'art. 2 della legge n. 225/1992.

A tale ultimo proposito si richiamano le sentenze della Consulta, il cui rilievo e' pregnante per ognuno dei punti in discussione, n. 256/2004, 370/2003 e 13/2004 ove e' consolidato l'indirizzo per cui laddove vi sia la potesta' legislativa concorrente delle Regioni tale circostanza non puo' determinare la compromissione di attivita' attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale sono realizzati, anche allo scopo

di individuare standards uniformi di tutela sull'intero territorio della Repubblica (cfr. sentenze n. 258/2004, n. 96/2003 e n. 407/2002).

3) La garanzia della unitarietà del sistema costituisce altresì il parametro di censura dell'art. 4, comma 1, della legge che, nel rimettere alla Regione «l'esercizio delle funzioni in materia di protezione civile non conferite ad altri Enti dalla legislazione regionale e statale», viola la norma contenuta nell'art. 7, comma 1, della legge n. 131/2003 che, in attuazione dell'art. 118, comma 1, Cost., prevede che lo Stato possa attribuire a se stesso quelle funzioni amministrative per le quali occorra garantire l'unitarietà di esercizio (cfr. la sentenza n. 370/2003 della Corte cost.).

4) E', altresì, inficiato di illegittimità costituzionale l'articolo 20, istitutivo dell'Agenzia regionale di protezione civile, per contrasto con i già richiamati principi costituzionali, laddove attribuisce rilevanti funzioni di protezione civile, quali la gestione del volontariato, l'emissione di avvisi di attenzione, preallarme ed allarme, la predisposizione del programma di previsione e prevenzione, la pianificazione di emergenza, la presidenza del Comitato operativo regionale, la partecipazione alla Commissione regionale per la previsione e per la prevenzione dei grandi rischi, ad un Ente pubblico dotato di autonomia tecnica, operativa, amministrativa e contabile; inoltre, l'art. 20, comma 2, lett. f) della legge in esame, consentendo all'Agenzia regionale di protezione civile di emettere avvisi di attenzione, pre-allarme ed allarme, si pone in contrasto con quanto stabilito dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2004 (in Gazzetta Ufficiale - suppl. ord. n. 39 dell'11 marzo 2004); in proposito si richiama la sentenza n. 238/2004 della Corte costituzionale ove si prevede che le Regioni non possano porre in essere attività o atti lesivi delle direttive statali.

5) L'art. 23, istituendo il Comitato operativo regionale per l'emergenza, che è operativo anche per i casi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), viola l'art. 2, comma 1, lett. c) della legge n. 225/1992 che invece rimette allo Stato l'intervento nei casi di calamità più gravi. Inoltre lo stesso articolo, istituendo la Commissione regionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi:

a) determina - nella operatività della Commissione nazionale - inutili duplicazioni di funzioni: la Commissione statale per la previsione e per la prevenzione dei grandi rischi svolge, infatti, sull'intero territorio nazionale, una funzione di consulenza, indirizzo e coordinamento che non può per sua natura subire delle duplicazioni a livello regionale (articolo 5, comma 3-bis, 3-quater del decreto-legge n. 343/2001 ed articoli 7 e 9 della legge n. 225/1992); tale Commissione è esplicazione del potere di coordinamento, anche scientifico, attribuito in via esclusiva allo Stato nella materia della protezione civile (articolo 5 del citato decreto-legge n. 343/2001, articolo 107 del d.lgs. n. 112/1998);

b) viola gli artt. 107, lett. f), punto 1) e 108, lett. a), punto 1), del d.lgs. n. 112/1998 che stabiliscono, rispettivamente, che lo Stato mantenga la funzione di definizione degli «indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio» e che la Regione provveda «alla predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali».

In più l'art. 23, attribuendo al suddetto Comitato (e in particolare al suo presidente, il direttore dell'Agenzia regionale) e alla Commissione il coordinamento tecnico degli interventi nella fase emergenziale, viola l'art. 5 del d.l. n. 343/2001 e l'art. 107 del d.lgs. n. 112/1998 che attribuiscono specificamente allo Stato il potere di coordinamento, anche scientifico, al fine di assicurare interventi di più ampio orizzonte e non parcellizzati.

Anche in tal caso, ovviamente, si ritengono applicabili i principi sopra richiamati enucleati dalla Corte costituzionale nelle sue sentenze.

6) L'art. 24, comma 1, prevedendo il trasferimento di risorse nazionali all'Agenzia regionale, si pone in contrasto con gli artt. 118 e 119 Cost. secondo i quali l'erogazione di finanziamenti pubblici e' disposta dallo Stato e avviene in base ai principi di sussidiarieta', differenziazione ed adeguatezza (Corte cost. n. 255/2004: «... le disposizioni concernenti le funzioni amministrative di erogazione di finanziamenti pubblici dovranno risultare conformi alle prescrizioni contenute nell'articolo 118 Cost; in particolare, dunque, ai principi di sussidiarieta' differenziazione ed adeguatezza, i quali governano l'allocazione delle funzioni amministrative»).

Le Regioni dispongono infatti di risorse proprie per lo svolgimento delle funzioni pubbliche alle stesse attribuite e di quelle aggiuntive che lo Stato eroga solo in via eventuale e comunque esclusivamente per gli specifici ambiti costituzionalmente individuati (Corte cost. n. 370/2003).

3. - Le norme censurate, in conclusione, sono state adottate in violazione:

a) dell'articolo 114 della Costituzione, per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali e, in particolare, delle prerogative istituzionali dello Stato, con specifico riferimento a quanto disposto dall'art. 117 Cost.;

b) dell'art. 117, comma 1, e comma 2 lett. p) in relazione alla riserva alla legislazione esclusiva statale della determinazione e regolazione delle «funzioni fondamentali di comuni, province e citta' metropolitane»; c) dell'art. 117, comma 3, della Costituzione che comprende fra le materie di legislazione concorrente la «protezione civile», anche in relazione ai principi stabiliti con le leggi statali nella materia (v. leggi nn. 225/1992, 112/1998, 401/2001);

c) dell'art. 118 della Costituzione che attribuisce allo Stato le funzioni amministrative nelle materie ove occorra assicurare uniformita' di trattamento dei cittadini e di esercizio delle funzioni stesse; d) dell'art. 119 della Costituzione, in relazione all'art. 118 Cost., che riserva allo Stato l'erogazione dei finanziamenti pubblici, secondo i principi di sussidiarieta', differenziazione e adeguatezza.

P. Q. M.

Tanto premesso e considerato, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 24 marzo 2005, si chiede che la Corte costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimita' costituzionale degli artt. 1, 2, 4, 20, 23 e 24 della legge regionale 7 febbraio 2005 n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 19 del 8 febbraio 2005, avente ad oggetto «Norme in materia di protezione civile e volontariato.

Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile», per violazione degli art. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Si produrra' copia della delibera del Consiglio dei ministri.

Roma, addi' 5 aprile 2005

Avvocato dello Stato: Giuseppe Albenzio