

Sentenza: 16 febbraio 2012 , n.22

Materia: Protezione civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Cost. art. 77 comma secondo; Cost. artt. 23, 119 commi primo,quarto e quinto e 123.

Ricorrente: Regioni Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Puglia e Toscana

Oggetto: Art. 2, comma 2 quater, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Le Regioni Liguria, Basilicata, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana hanno promosso ricorso in via diretta alla Corte costituzionale per ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge n. 225 del 2010 (Proroga termini) come convertito dalla legge n. 10 del 2011, per la parte che ha inserito all'art. 5 (stato di emergenza e potere di ordinanza) della legge n. 225 del 1992 sul servizio nazionale della protezione civile, i commi 5-quater, 5-quinquies primo periodo. Le norme impugnate incidono sulla materia legislativa di competenza concorrente "protezione civile", in particolare per effetto delle nuove disposizioni, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della regione interessata da calamità naturali o eventi che devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza, ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa, è autorizzato a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiori aliquote attribuite alla Regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina, di cui all'art. 17, comma 1, della legge n. 398 del 1990, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita. Qualora le misure adottate non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del fondo nazionale di protezione civile.

La Corte, premesso che le norme impugnate sono state introdotte con la legge di conversione, dichiara le norme in oggetto costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 77 comma secondo della costituzione e nonché dell'art. 119 commi primo, quarto e quinto, degli artt. 23 e 123 e potenzialmente, anche dell'art.2.

Richiamando la propria consolidata giurisprudenza, la Corte rileva che il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. si collega ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare. Il presupposto di necessità e urgenza è inerente sempre e solo al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo intrinsecamente coerente in se stesso.

Esplicitazione normativa della ratio implicita nel comma secondo dell'art. 77 Cost., è l'art. 15 della l. 400/1988, secondo cui il contenuto del decreto legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, ed impone il collegamento dell'intero decreto legge al caso straordinario di necessità ed urgenza. Anche i decreti milleproroghe devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale.

Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa.

La necessaria omogeneità del decreto-legge, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone che il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.

Le Camere possono, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, e l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione.

Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per

l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non convertire in legge un decreto-legge.

La Costituzione disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, ed è competenza della Corte controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento.

La Corte esamina comunque anche nel merito le questioni di legittimità costituzionale sollevate, dichiarando le norme illegittime anche per violazione di specifici e numerosi parametri costituzionali.

Le norme impugnate, in quanto impongono alle Regioni di deliberare gli aumenti fiscali in esse indicati per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile, in presenza di un persistente accentramento statale del servizio, ledono l'autonomia di entrata delle stesse e sono lesive del comma primo dell'art. 119 Cost. Inoltre ledono l'autonomia di spesa, poiché obbligano le Regioni ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente.

Risulta violato altresì il quarto comma dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi proprio alle Regioni.

Peraltro, l'obbligo di aumento pesa irragionevolmente sulla Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso, con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore. Né vale obiettare che i soggetti danneggiati non verrebbero coinvolti nell'aumento della pressione fiscale, in quanto per gli stessi è sospeso o differito ogni adempimento o versamento poiché le obbligazioni cui si riferiscono rimangono valide e vincolanti; tra queste rientrano gli aumenti tributari previsti dalle norme impugnate, che, scaduti i termini di sospensione o di differimento, finirebbero per gravare, pro quota, anche sulle popolazioni colpite dalla catastrofe, le quali dalle istituzioni riceverebbero in tal modo una risposta non coerente con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

Le norme censurate inoltre contraddicono anche la ratio del quinto comma dell'art. 119 Cost.: le stesse, anziché prevedere risorse aggiuntive per determinate Regioni "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (quali sono quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili), al contrario, impongono alle stesse Regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali.

La Corte conclude infine che la previsione secondo cui "il Presidente della regione interessata" è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali previsti nella norma, si pone in contrasto con l'art. 23 Cost., in quanto viola la riserva di legge in materia tributaria, e con l'art. 123 Cost., poiché lede l'autonomia statutaria

regionale nell'individuare con norma statale l'organo della Regione titolare di determinate funzioni .