

Sentenza: 6 ottobre 2006 n. 323

Materia: protezione civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: dedotti dal ricorrente gli artt. 117, commi 1 e 3, 118, commi 1, 2 e 4, 119 Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, commi 1, 2 e 3; art. 2; art. 4, comma 1; art. 20 per intero e art. 20, comma 2, lettera f); art. 23; art. 24, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenda Regionale di protezione civile)

Esito: inammissibilità della questione di legittimità relativa all'art. 20 per intero. Non fondatezza delle altre questioni di legittimità sollevate in ordine alla citata legge regionale.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Lo Stato impugna sotto vari profili la legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenda Regionale di protezione civile).

Un primo gruppo di questioni riguarda i primi tre commi dell'art. 1.

Il comma 1 prevede che la Regione disciplina la materia della protezione civile, nell'esercizio delle proprie prerogative legislative, assumendo quale finalità prioritaria quella della sicurezza territoriale. Il comma 2 precisa che all'espletamento delle attività di protezione civile provvedono la Regione, le Province, i Comuni le Comunità montane, le Unioni di Comuni ed altre forme associative, col concorso di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica o privata, incluso il volontariato, che svolga sul territorio compiti di interesse della protezione civile; il concorso operativo e la collaborazione delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali avviene previa intesa con la Regione. Il comma 3 prevede che tutti questi soggetti compongono il sistema regionale di protezione civile.

Il Governo deduce in primo luogo che queste disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, comma 3, disegnando un sistema lesivo della sfera di competenza attribuita allo Stato dai principi fondamentali della materia concorrente in oggetto.

In realtà, dal tenore complessivo della legge emerge (secondo la Consulta) un sostanziale rispetto della sfera di competenza dello Stato; rispetto che ad esempio si rinviene in quella norma che ribadisce la competenza statale per gli interventi rivolti agli eventi calamitosi di rilievo nazionale che colpiscono il territorio regionale; o in quelle altre norme che condizionano la partecipazione della Regione ad iniziative di protezione civile al di fuori del territorio nazionale all'osservanza degli indirizzi e dei piani nazionali; o che confermano in capo alle province e ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi ad essi attribuiti dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 (istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile) e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

La conclusione della Corte è quella secondo cui le norme censurate, così come tutta la legge regionale, hanno per oggetto soltanto gli eventi calamitosi fronteggiabili con gli interventi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 2, comma 1, della l. 225/1992 (interventi attuati da singole amministrazioni o da più amministrazioni in forma coordinata) e non anche le calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere affrontati con mezzi e poteri straordinari dello Stato.

Il comma 2 dell'art. 1 è impugnato anche sotto altri profili; in quanto incardinerebbe i compiti di protezione in capo alla Regione e agli enti locali, senza considerare che l'art. 118, commi 1 e 2, Cost., legittima l'attribuzione di funzioni amministrative in capo allo Stato ove occorra assicurarne l'esercizio unitario; in quanto escluderebbe dal concorso alle attività di protezione civile alcune categorie di soggetti quali i cittadini, gli ordini e i collegi professionali, contravvenendo all'opposto e fondamentale principio di sussidiarietà sancito dalla l. 225/1992 e dall'art. 118, comma 4, Cost.; in quanto prevede che il concorso operativo e la collaborazione nelle attività di protezione civile delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici avvenga previa intesa, poiché ciò violerebbe il principio fondamentale, fissato dal decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (sul coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile), secondo cui l'attività dello Stato per i primi interventi è effettuata "in concorso" con le Regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i comitati provinciali di protezione civile.

Le tesi del ricorrente non sono condivise dal giudice costituzionale. Il comma 2 non preclude l'eventuale allocazione in capo allo Stato di funzioni amministrative per esigenze di esercizio unitario, allocazione che peraltro può avvenire, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, "solo sulla base di una legge statale, in ossequio al principio di legalità".

Quanto alla lamentata arbitraria esclusione di determinate categorie dal sistema della protezione civile, poiché è contemplato il contributo di ogni istituzione ed organizzazione, pubblica o privata, operante nel settore sul territorio regionale, deve dedursi che il tenore letterale di siffatta disposizione consenta di ritenere comprese nel sistema anche le categorie di soggetti indicate dal ricorrente.

Infine, la previsione di una intesa con le Amministrazioni statali non si contrappone al "concorso" o al "raccordo" di cui alla normativa statale, significando viceversa che nei casi di calamità e catastrofi, di primaria pertinenza statale, gli organi regionali possono intervenire solo sulla scorta di intese con gli organi statali, "proprio a maggior garanzia dell'autonomia dell'amministrazione statale".

Il comma 3 dell'art. 1 a sua volta è ulteriormente censurato deducendo che esso limiterebbe ai cittadini la salvaguardia dell'incolumità, con conseguente violazione dei principi fondamentali della materia e di quelli previsti dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Per la Corte la questione non è fondata, dal momento che l'espressione "cittadini" può essere agevolmente intesa, "in senso costituzionalmente orientato", come riferita in generale a tutte le persone fisiche, inclusi gli stranieri e gli apolidi.

Altre censure investono gli artt. 2 e 4, comma 1, della legge regionale.

Per il ricorrente la prima norma distingue le tipologie di eventi in funzione dell'organo competente piuttosto che dell'intensità ed estensione del fenomeno, configurando sistemi di intervento regionale differenziati, capaci di inficiare il principio di uguaglianza e l'azione statale, per le situazioni di maggiore gravità.

La seconda norma, che attribuisce alla Regione l'esercizio delle funzioni in materia di protezione civile non conferite ad altri enti dalla legislazione regionale e statale, violerebbe il principio (art. 7, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131) secondo cui lo Stato può attribuire a se stesso le funzioni amministrative di cui occorra garantire l'unitarietà di esercizio.

Secondo la Corte in realtà la prima norma è sostanzialmente riproduttiva di quella statale che individua le tipologie di eventi e gli ambiti delle competenze, mentre la seconda è inidonea ad impedire un'eventuale allocazione in capo allo Stato, mediante apposita legge statale, di funzioni amministrative assunte in sussidiarietà.

Un altro gruppo di questioni, fondate sul presunto contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, e dunque sulla violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, riguarda le norme che istituiscono e regolano una serie di organismi regionali.

La potestà di emettere avvisi di attenzione, preallarme e allarme, come attribuita all'Agenzia regionale di protezione civile (art. 20, comma 2, lett. f), contrasterebbe con apposita direttiva governativa recante indirizzi operativi per la gestione del sistema di allertamento nazionale, statale e

regionale. Per il giudice costituzionale la questione non è fondata: sia in quanto non è argomentato il contrasto con la direttiva, sia perché la disposizione è interpretabile nel senso che questo specifico compito rientri nell'ambito delle funzioni regionali relative alla previsione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, funzioni da esercitare sulla base degli indirizzi nazionali.

L'art. 23, comma 1, istituisce il Comitato operativo regionale per l'emergenza (COREM), per il coordinamento tecnico degli interventi a carattere locale e per il concorso tecnico regionale agli interventi di pertinenza statale. La norma interferirebbe da un lato con la competenza statale ad intervenire a fronte delle calamità di maggiori dimensioni, dall'altro con i generali poteri di coordinamento delle attività di protezione civile riconosciuti allo Stato dalla normativa nazionale di specie.

Lo stesso articolo inoltre, laddove istituisce (comma 4) la Commissione regionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi, determinerebbe inutili duplicazioni di funzioni con quelle svolte sull'intero territorio nazionale dall'omologa Commissione statale, incidendo sulle competenze statuali in tema di predisposizione e attuazione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi.

Tutte le questioni sono infondate, vuoi perché il concorso tecnico regionale nei casi di gravi calamità, come garantito dal Comitato operativo, riveste una funzione meramente ausiliaria e collaborativa nei confronti dei competenti organi statali, vuoi perché le funzioni proprie della Commissione e del Comitato sono limitate ai soli eventi fronteggiabili a livello locale o regionale. In altri termini, la norma, riguardando attività della Regione per eventi rientranti nell'ambito della sua competenza, non comporta *“di per sé”* violazione dei principi fondamentali desumibili dalle norme interposte evocate dal ricorrente (l. 225/1992; d.l. 343/2001; d.lgs. 112/1998) *“pur se non le richiama esplicitamente”*.

A ciò si aggiunge l'inammissibilità, per ragioni procedurali, delle censure investenti il già citato art. 20 nel suo complesso.

L'ultima questione è sollevata nei confronti dell'art. 24, comma 1, che imporrebbe il trasferimento di risorse statali all'Agenzia regionale, in violazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione, che riserverebbero allo Stato l'erogazione di finanziamenti pubblici, da effettuarsi sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La Corte osserva come la norma, in quanto meramente descrittiva di entrate che possono pervenire all'Agenzia secondo i generali criteri di conferimento, produca il solo effetto di legittimare la stessa Agenzia a ricevere i vari tipi di entrate, *“se e quando i relativi trasferimenti vengano disposti dalla fonte competente, regionale, statale o comunitaria”*.

