



ORDINANZE E SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE E DI ORGANI GIURISDIZIONALI

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

RICORSO N. 43 DEPOSITATO IL 13 APRILE 2005

Ricorso per il 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 p.t. per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 1, 2, 4, 20, 23 e 24 della legge regionale 7/2/2005, n. 1, pubblicata nel Bollettino Ufficiale regionale n. 19 dell'8/2/2005, avente ad oggetto "Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile", giusta delibera del Consiglio dei Ministri 24/3/2005

(pubblicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956)

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 finalità prioritaria della propria azione la sicurezza territoriale. All'espletamento delle attività di protezione civile provvedono la Regione, le Province, i Comuni, le Comunità montane e questi soggetti, insieme, compongono il sistema regionale di protezione civile che persegue l'obiettivo di garantire la salvaguardia dell'incolumità 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 è 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 gravità 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 è stato dichiarato lo stato di crisi e di emergenza, la Giunta regionale può disporre, nei limiti delle disponibilità 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 è considerata organizzazione di volontariato di protezione civile ogni organismo liberamente costituito, senza fini di lucro, che concorre alle attività di protezione civile. È istituito l'elenco regionale del volontariato di protezione civile, tenuto presso l'Agenzia regionale, articolato in sezioni provinciali.

Al fine di assicurare l'unitarietà della gestione delle attività 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 attività regionali di protezione civile ad essa demandate dalla legge. L'Agenzia regionale, con sede a Bologna, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è 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 legittimità 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 attività 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 finalità di protezione civile invade l'ambito di competenza dello Stato al quale è demandato, nella materia concorrente in argomento, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., la determinazione dei principi fondamentali da definirsi in maniera unitaria a livello nazionale.

La stessa disposizione, statuendo che «all'espletamento delle attività di protezione civile provvedono la Regione, le Province, i Comuni, le Comunità montane, le Unioni di Comuni e le altre forme associative» è in contrasto con quanto disposto

dall'art. 118, commi 1 e 2, Cost. che, sulla base dei principi di sussidiarietà, 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 già codificato dalla normativa di principio statale escludendo, inoltre, dal concorso alle attività di protezione civile alcune categorie di soggetti (cittadini, ordini e collegi professionali), così violando l'articolo 6, Legge 225/92 e, conseguenzialmente, l'articolo 117, comma 3, nonché l'articolo 118 ultimo comma della Costituzione; b) impone che il concorso operativo e la collaborazione nelle attività 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 4bis, del decreto Legge 343/01 convertito, con modificazioni, nella Legge 401/01, ove si prevede, per l'attività 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'incolumità 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'integrità della vita.

2) Il principio unitario è 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 intensità ed estensione del fenomeno come previsto dalla normativa statale di riferimento (Legge 225/92), 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. È violato in tal modo l'art. 2 della Legge 225/92.

A tale ultimo proposito si richiamano le sentenze della Consulta, il cui rilievo è pregnante per ognuno dei punti in discussione, n. 256/2004, 370/2003 e 13/2004 ove è consolidato l'indirizzo per cui laddove vi sia la potestà legislativa concorrente delle Regioni tale circostanza non può determinare la compromissione di attività 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 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 131/03 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) È, 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 G.U. – Suppl. ord. n. 39 dell'11/3/2004); 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 225/92 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, 3 bis, 3 quater del decreto legge 343/01 ed articoli 7 e 9 della Legge 225/92); 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 343/01, articolo 107 del DLgs 112/98); b) viola gli artt. 107, lett. f), punto 1) e 108, lett. a), punto 1), del DLgs 112/98 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 DLgs 112/98 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 è disposta dallo Stato e avviene in base ai principi di sussidiarietà, 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 sussidiarietà 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 città 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 225/92, 112/98, 401/01); c) dell'art. 118 della Costituzione, che attribui-

sce allo Stato le funzioni amministrative nelle materie ove occorra assicurare uniformità 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 sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Tanto premesso e considerato, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 24/3/2005,

SI CHIEDE

che la Corte Costituzionale adita voglia dichiarare

l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 4, 20, 23 e 24 della legge regionale 7/2/2005 n. 1, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 19 dell'8/2/2005, avente ad oggetto "Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenzia regionale di Protezione civile", per violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei Ministri.

Roma, 5 aprile 2005

IL CANCELLIERE
M.R. Fruscella

AVVOCATO DELLO STATO
Giuseppe Albenzio

LIBRERIE CONVENZIONATE PER LA VENDITA AL PUBBLICO

Edicola del Comunale S.n.c. – Via Zamboni n. 26 – 40127 Bologna
Libreria di Palazzo Monsignani S.r.l. – Via Emilia n. 71/3 – 40026 Imola (BO)
Libreria del professionista – Via XXII Giugno n. 3 – 47900 Rimini
Libreria Universitaria & Giuridica – Via del Lazzaretto n. 51 – 47100 Forlì
Nuova Tipografia Delmaino S.n.c. – Via IV Novembre n. 160 – 29100 Piacenza

Libreria Bettini S.n.c. – Via Vescovado n. 5 – 47023 Cesena
Libreria Incontri – Piazza Libertà n. 29 – 41049 Sassuolo (MO)
Libreria Feltrinelli – Via Repubblica n. 2 – 43100 Parma
Edicola Libreria Cavalieri – Piazza Mazzini n. 1/A – 44011 Argenta (FE)

A partire dall'1 gennaio 1996 tutti i Bollettini Ufficiali sono consultabili gratuitamente collegandosi al sito Internet della Regione Emilia-Romagna <http://www.regione.emilia-romagna.it/>

MODALITÀ PER LA RICHIESTA DI PUBBLICAZIONE DI ATTI

Le modalità per la pubblicazione degli atti per i quali è previsto il pagamento sono:

- Euro 2,07 per ogni riga di titolo in grassetto o in maiuscolo
- Euro 0,77 per ogni riga o frazione di riga (intendendo per riga la somma di n. 65 battute dattiloscritte)

gli Enti e le Amministrazioni interessati dovranno effettuare il versamento sul **c/c postale n. 239400** intestato al Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna – Viale Aldo Moro n. 52 – 40127 Bologna e unire la ricevuta dell'avvenuto pagamento al testo del quale viene richiesta la pubblicazione.

Avvertenza – L'avviso di rettifica dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nel provvedimento inviato per la pubblicazione al Bollettino Ufficiale. L'errata-corrige rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nel Bollettino Ufficiale.

Il Bollettino Ufficiale si divide in 3 parti:

– Nella parte prima sono pubblicate: leggi e regolamenti della Regione Emilia-Romagna; circolari esplicative delle leggi regionali, nonché atti di organi della Regione contenenti indirizzi interessanti, con carattere di generalità, amministrazioni pubbliche, privati, categorie e soggetti; richieste di referendum regionali e proclamazione dei relativi risultati; dispositivi delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale relativi a leggi della Regione Emilia-Romagna, a conflitti di attribuzione aventi come parte la Regione stessa, nonché ordinanze con cui organi giurisdizionali abbiano sollevato questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali. **Il prezzo dell'abbonamento annuale è fissato in Euro 18,08.**

– Nella parte seconda sono pubblicati: deliberazioni del Consiglio e della Giunta regionale (ove espressamente previsto da legge o da regolamento regionale); decreti del Presidente della Giunta regionale, atti di Enti locali, di enti pubblici e di altri enti o organi; su specifica determinazione del Presidente della Giunta regionale ovvero su deliberazione del Consiglio regionale, atti di organi statali che abbiano rilevanza per la Regione Emilia-Romagna, nonché comunicati o informazioni sull'attività degli organi regionali od ogni altro atto di cui sia prescritta in generale la pubblicazione. **Il prezzo dell'abbonamento annuale è fissato in Euro 33,57.**

– Nella parte terza sono pubblicati: annunci legali; avvisi di pubblici concorsi; atti che possono essere pubblicati su determinazione del Presidente della Giunta regionale, a richiesta di enti o amministrazioni interessate; altri atti di particolare rilievo la cui pubblicazione non sia prescritta da legge o regolamento regionale. **Il prezzo dell'abbonamento annuale è fissato in Euro 20,66.**

L'abbonamento annuale cumulativo al Bollettino Ufficiale è fissato in Euro 72,30 - Il prezzo di ogni singolo Bollettino è fissato in Euro 0,41) per 16 pagine o frazione di sedicesimo.

L'abbonamento si effettua esclusivamente a mezzo di versamento sul c/c postale n. 239400 intestato a Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna (Viale Aldo Moro n. 52 – 40127 Bologna) – Si declina ogni responsabilità derivante da disguidi e ritardi postali. Copie del Bollettino Ufficiale potranno comunque essere richieste avvalendosi del citato c/c postale.

La data di scadenza dell'abbonamento è riportata nel talloncino dell'indirizzo di spedizione. Al fine di evitare interruzioni nell'invio delle copie del Bollettino Ufficiale si consiglia di provvedere al rinnovo dell'abbonamento, effettuando il versamento del relativo importo, un mese prima della sua scadenza.

In caso di mancata consegna inviare a Ufficio BO-CMP per la restituzione al mittente che si impegna a versare la dovuta tassa.