CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **418/1992** (ECLI:IT:COST:1992:418)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **06/10/1992**; Decisione del **22/10/1992**
Deposito del **09/11/1992**; Pubblicazione in G. U. **18/11/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18962 18963 18964 18965**
Atti decisi:

N. 418

SENTENZA 22 OTTOBRE-9 NOVEMBRE 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, secondo e terzo comma, 2, 4, primo comma, 5, quarto comma e 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 15 aprile 1992, depositato in cancelleria il 23 successivo ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 1992;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 1992 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'avv. Maurizio Steccanella per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso in data 15 aprile 1992, la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 1, commi secondo e terzo, l'art. 2, l'art. 4, comma primo, l'art. 5, comma quarto e l'art. 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile).

Osserva la regione che le norme impugnate attribuiscono al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al ministro per il coordinamento della protezione civile, la promozione e il coordinamento di tutte le attività di protezione civile.

Esse inoltre: dispongono che il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero - in caso di delega - il ministro per il coordinamento della protezione civile, si avvalgano unicamente del Dipartimento della protezione civile; classificano gli eventi calamitosi solo con riguardo alla causa degli stessi, omettendo qualsiasi distinzione di ambiti territoriali; consentono la nomina di commissari delegati, pur in presenza di eventi calamitosi di interesse territorialmente limitato; attribuiscono al prefetto ogni potere dispositivo, non solo a livello di pianificazione preventiva, ma anche a livello di direzione dei servizi e, quindi, di attuazione degli interventi, senza alcuna considerazione della dimensione territoriale dell'evento calamitoso.

Tali previsioni appaiono alla regione ricorrente contrastanti con l'art. 117 della Costituzione, in quanto invasive di sfere di competenza riservate alle regioni, oltre che contrastanti, in chiave di invasività, con principi fondamentali dell'ordinamento in punto di riparto di funzioni tra Stato e regioni.

La Costituzione attribuisce invero alle regioni la competenza legislativa (e conseguentemente l'esercizio di funzioni amministrative) nella materia della "urbanistica", oltre che nella materia della "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale".

Nella nozione aggiornata di "urbanistica" - argomenta la ricorrente - deve ritenersi rientrare la "tutela del territorio" e, conseguentemente, la "difesa del suolo", intesa anche come difesa dello "habitat naturale".

A tale competenza deve aggiungersi quella dei "lavori pubblici di interesse regionale", anch'essa contemplata dall'art. 117 della Costituzione,

Con la legge impugnata, entrambe le materie verrebbero fatte oggetto di riappropriazione esclusiva da parte di organi e uffici dello Stato.

Da ultimo la ricorrente ricorda che la regione Lombardia si è dotata della legge organica in materia di organizzazione di servizi e di interventi di protezione civile 12 maggio 1990, n. 54, nei confronti della quale nessun rilievo è stato mosso dal Governo. In detta legge poteri, strutture, modalità di esercizio delle funzioni e di attuazione degli interventi sono stati minutamente regolati. È incomprensibile come si possa, con l'attuale legge statale, porre tutto ciò nel nulla, dopo che la legge regionale è stata ritenuta conforme ai principi dell'ordinamento appena due anni orsono.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

In materia di protezione civile - osserva l'Avvocatura - la legge n. 225 del 1992 ha attribuito

al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, su sua delega ai sensi dell'art. 9 della legge n. 400 del 1988, al ministro per il coordinamento dell'azione civile, le funzioni di coordinamento.

La nozione di coordinamento comporta un'azione coerente volta alla realizzazione di obiettivi specifici, sulla base delle esigenze generali. Così inteso, il coordimento presuppone ovviamente la direzione e comporta necessariamente il controllo e la vigilanza sulle conseguenti azioni.

È per tale motivo che la legge n. 225 (art. 1, comma terzo) ha previsto come necessaria una sia pur minima struttura di supporto per l'attività di coordinamento, struttura individuata in un "dipartimento", secondo un criterio già posto dalla legge n. 400 del 1988.

Ciò non significa che solo al "dipartimento" competa lo svolgimento delle attività previste dalla legge n. 225. La contraria opinione che la regione ricorrente manifesta non ha fondamento, posto che l'attività di protezione civile - attività di carattere trasversale - è svolta ai vari livelli dalle diverse amministrazioni e dai diversi enti individuati dalla legge n. 225 come "componenti del servizio nazionale della protezione civile" (art. 6), ovvero come "strutture operative nazionali del servizio" (art. 11).

Compito del Dipartimento è dunque soltanto quello di coadiuvare il titolare della funzione di coordinamento, individuando all'interno delle varie competenze gli aspetti attinenti alla protezione civile per indirizzarli ed opportunamente coordinarli verso un obiettivo comune.

Ne risulta, in linea generale, che la legge impugnata non ha operato alcuna invasione di competenze. Queste, infatti, restano affidate alle singole componenti del Servizio di protezione civile.

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ricorre alla Corte avverso l'art. 1, commi secondo e terzo, l'art. 2, l'art. 4, comma primo, l'art. 5, comma quarto e l'art. 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile).

Le norme sarebbero in contrasto con l'art. 117 della Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, in quanto comporterebbero la riappropriazione da parte dello Stato di materie riservate alle regioni.

Le questioni sono infondate e il ricorso va conseguentemente respinto.

2. - La legge impugnata trae origine da alcune proposte di iniziativa parlamentare, presentate già all'inizio della decima legislatura.

Per l'esame di tali proposte le Camere hanno svolto un intenso e prolungato lavoro, ulteriormente protrattosi a seguito del rinvio per il riesame della legge già approvata, disposto dal Presidente della Repubblica con messaggio motivato del 15 agosto 1990.

La nuova disciplina è stata sollecitata da due esigenze fondamentali, diffusamente avvertite a seguito degli eventi calamitosi verificatisi nel nostro paese negli ultimi decenni: la prima attiene alla necessità di evitare il disordine, l'accavallamento e la dispersione degli interventi che spesso hanno ridotto l'efficacia dell'opera di soccorso, pur quando si sia svolta in modo pronto e generoso. L'esperienza ha insegnato - come rilevava già nel 1965 la commissione parlamentare d'inchiesta sul disastro del Vajont - che nelle improvvise e gravi emergenze è

indispensabile una direzione unitaria, che possa agire immediatamente, in un quadro di chiarezza e di certezza per quanto attiene alle competenze e ai poteri.

La seconda esigenza fondamentale concerne l'estensione dei compiti della protezione civile alla previsione ed alla prevenzione degli eventi calamitosi.

Si è ritenuto infatti necessario che l'attività di protezione assuma carattere permanente, dovendo tempestivamente dirigersi sia alla individuazione dei possibili rischi sia allo studio e alla predisposizione degli interventi da attuarsi al verificarsi dell'evento calamitoso.

3. - Il fulcro della legge n. 225 sta, per quanto attiene alla esigenza di unitarietà di direzione che qui viene in rilievo, nel secondo comma dell'art. 1, il quale attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al ministro per il coordinamento della protezione civile, il compito di promuovere e coordinare le attività di tutte le amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.

La disposizione trova significativo riscontro nell'art. 6, dove si sancisce che alle attività di protezione civile provvedono, "secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze", le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane.

Dalle norme menzionate risulta evidente che la legge n. 225 non ha inteso modificare la ripartizione delle materie e delle competenze tra Stato e regioni.

Essa ha voluto invece assicurare che i molteplici organismi, a vario titolo interessati alle attività di protezione civile, agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impiegate opportunamente e conducano alla maggiore efficacia degli interventi.

Per raggiungere lo scopo la legge non ha accentrato competenze e poteri, né ha organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale. Essa si è limitata a prevedere e a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni - come si è già ricordato e come più in dettaglio si osserverà di seguito - funzioni dirette per un verso alla promozione e per l'altro al coordinamento di tutte le attività che possono convergere al "fine di tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente" (art. 1, comma primo).

L'organizzazione di queste funzioni risulta indispensabile, ove si considerino l'estrema gravità che possono assumere gli eventi calamitosi, l'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e l'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto. In più si deve aver riguardo all'estensione e alla complessità dell'apparato operativo che va mobilitato e che, almeno potenzialmente, coinvolge l'intera amministrazione pubblica in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche. Alle attività di prevenzione e tutela concorrono infatti in larga misura competenze aspecifiche, il cui efficace esercizio può anzi - almeno in parte - prevenire gli eventi o ridurne i danni, e che comunque sono chiamate a cooperare quando si verifica la calamità.

Tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso, e dell'ampio coinvolgimento in esse dell'amministrazione statale, i poteri di promozione e coordinamento non possono che essere conferiti al Governo. La loro attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al ministro per la protezione civile risulta coerente con le previsioni dell'art. 95 della Costituzione e con le specificazioni che esse hanno ricevuto nell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla disciplina dell'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. - Ad avviso della ricorrente, la legge n. 225 del 1992 sarebbe invasiva delle competenze delle regioni, anzitutto con riguardo alla materia della "urbanistica".

Nella nozione aggiornata di "urbanistica" - si argomenta - deve in parte ritenersi rientrare la "tutela del territorio" e, conseguentemente, la "difesa del suolo", intesa anche come difesa dello "habitat naturale". A tale competenza andrebbe poi aggiunta quella dei "lavori pubblici di interesse regionale", contemplata anch'essa dall'art. 117 della Costituzione.

Le affermazioni risultano palesemente non fondate, se si ha riguardo alla effettiva estensione delle materie menzionate.

Ciò è di tutta evidenza per i lavori pubblici, materia assai ampia e di straordinario rilievo, e tuttavia per sua natura circoscritta ad una determinata categoria di opere. Ma lo è non meno per l'urbanistica, pur nella portata che si ritiene di attribuirle con la doppia comprensione della tutela del territorio e della difesa del suolo.

Quand'anche si volesse accettare quest'ultima nozione, resterebbe chiaro che non vi è coincidenza tra la difesa del suolo (oggetto della legge 18 maggio 1989, n. 183, già esaminata da questa Corte con sentenza n. 85 del 1990) e la protezione civile, consistente in un complesso di attività che, relativamente al fine di tutelare da eventi calamitosi beni fondamentali degli individui e della collettività, potenzialmente coinvolgono - come si è già osservato - l'intero arco dell'azione delle amministrazioni, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio.

Le valutazioni trovano chiaro riscontro nel d.P.R. n. 616 del 1977, che soltanto nell'art. 70 ha considerato temi che possono ritenersi attinenti alla protezione civile, limitandosi a disporre il trasferimento alle regioni degli interventi previsti dalle lettere a), b) e c) dell'art. 1 della legge 25 maggio 1970, n. 364: si tratta degli interventi diretti ad aiutare le aziende agricole a superare le difficoltà derivanti da calamità naturali o da avversità atmosferiche di carattere eccezionale.

5. - Se si ha riguardo a quanto finora osservato, risulta più agevole considerare le singole contestazioni mosse alla legge dalla regione ricorrente.

Non può dar luogo a censure, anzitutto, l'art. 1, comma secondo, che prevede la promozione e il coordinamento delle attività di protezione e ne rende titolare il Presidente del Consiglio dei ministri, consentendogli la delega al Ministro per la protezione civile. Come si è già osservato, la disposizione risponde ad una insopprimibile esigenza di unitarietà degli interventi e comunque va letta in collegamento con le norme che salvaguardano le competenze degli altri organismi, in particolare non statali (artt. 6, 12, 13, 15, 16), e con quelle che prevedono per gli stessi forme di partecipazione alla predisposizione dei programmi nazionali di previsione e prevenzione (art. 4, comma secondo), nonché alle attività del Consiglio nazionale della protezione civile (art. 8, comma terzo), della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi (art. 9, comma terzo) e del Comitato operativo della protezione civile (art. 10, comma sesto). In realtà, la legge risulta coerentemente ispirata al criterio di assicurare il concorso di tutte le singole componenti della protezione civile alla previsione e alla prevenzione dei rischi, così come alle attività di emergenza.

Le considerazioni appena fatte valgono a respingere anche il secondo dubbio di costituzionalità, sollevato con riguardo all'art. 1, comma terzo, sul presupposto che secondo la norma il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo delegato si avvarrebbero unicamente del "dipartimento della protezione civile". L'assunto non trova alcun riscontro nel comma impugnato, che si limita a prevedere l'indispensabile struttura di supporto per le attività di promozione e coordinamento, mentre risulta smentito dall'impianto complessivo della legge e in particolare dalle disposizioni ultimamente richiamate.

In contrasto con le linee generali del provvedimento si pone anche l'impugnazione dell'art. 2, che, secondo la regione ricorrente, rivelerebbe l'intento monopolistico del legislatore

statale, omettendo ogni riferimento territoriale nel definire le categorie di eventi calamitosi. La classificazione del resto non ha attinenza con la ripartizione delle competenze, e inoltre nelle lettere a) e b) fa espresso riferimento alle attività di amministrazioni ed enti competenti in via ordinaria, tra i quali certamente sono comprese le regioni, le province e i comuni.

Viene contestata anche la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma primo, che affida al "dipartimento della protezione civile" la predisposizione dei programmi nazionali di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso ed i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza. Al riguardo la regione ricorrente trascura di considerare che detti piani e programmi nazionali, indispensabili base di un'azione organizzata e coordinata, sono predisposti in conformità ai criteri determinati dal Consiglio nazionale della protezione civile, del quale fanno obbligatoriamente parte i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 8), e sono adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 4, comma secondo).

A sua volta, l'art. 5, comma quarto, prevedendo che gli organi centrali si avvalgano di commissari delegati, secondo la ricorrente priverebbe delle rispettive funzioni la regione o l'ente locale, pur in presenza di un evento calamitoso di interesse territorialmente limitato.

Si deve al riguardo considerare anzitutto quanto si è già osservato circa il carattere fondamentale dei beni individuali e collettivi coinvolti nelle attività di protezione civile, che richiede la mobilitazione generale dell'apparato pubblico, incluse le diverse amministrazioni statali.

Va sottolineato poi che la nomina dei commissari delegati è consentita nelle ipotesi indicate dall'art. 2, lett. c), cioè quando si verifichino eventi calamitosi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. In tali casi è lo stesso Consiglio dei ministri a deliberare lo stato di emergenza (art. 5, comma primo), a seguito del quale per l'attuazione degli interventi di emergenza possono essere emanate ordinanze anche in deroga ad ogni disposizione vigente (art. 5, comma secondo), mentre il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo delegato possono a loro volta emanare ordinanze dirette ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose.

Nel ricorrere di così gravi emergenze, quando l'ambiente, i beni e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un'attività di soccorso straordinaria ed urgente, risulta giustificato che si adottino misure eccezionali, quale può essere la nomina di commissari delegati (per i quali peraltro la norma impugnata prevede che vengano determinati col provvedimento di delega contenuto, tempi e modalità di esercizio dell'incarico).

Allo stesso modo risulta giustificato che, nelle ipotesi già considerate o comunque quando la natura e l'estensione dell'evento comportano l'intervento coordinato di più enti ed amministrazioni, il prefetto assuma la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale ed eserciti tutte le altre funzioni demandategli dall'art. 14. Non risulta irrazionale infatti che, di fronte alla imminenza e alla gravità del pericolo per l'integrità di beni fondamentali per l'uomo, siano individuate autorità in grado di agire immediatamente, coordinando l'azione di tutti gli organismi implicati, né risulta irrazionale che tali autorità siano individuate in quelle statali, tenuto conto del coinvolgimento nella emergenza di amministrazioni di ogni livello, incluso per l'appunto quello centrale.

Dichiara non fondate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, secondo e terzo comma, 2, 4, primo comma, 5, quarto comma e 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), sollevate dalla Regione Lombardia col ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 9 novembre 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.