

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **82/2006** (ECLI:IT:COST:2006:82)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **MARINI** - Redattore: **MADDALENA**

Udienza Pubblica del **10/01/2006**; Decisione del **22/02/2006**

Deposito del **03/03/2006**; Pubblicazione in G. U. **08/03/2006**

Norme impugnate: Artt. 4, c. 4°, 5, c. 5°, legge della Regione Campania 12/11/2004, n. 8.

Massime: **30225 30226**

Atti decisi: **ric. 10/2005**

SENTENZA N. 82 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 4, e 5, comma 5, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2004), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 gennaio 2005, depositato in cancelleria il 20 gennaio 2005 e iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2006 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

1. - Con ricorso notificato il 13 gennaio 2005 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 4, e 5, comma 5, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2004), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera g), e terzo comma, della Costituzione, nonché in relazione all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

2.1. - L'articolo 4, comma 4, della impugnata legge regionale n. 8 del 2004 dispone che «per assicurare il ripristino o la ricostruzione degli interventi di cui all'O.M. n. 3142/2001 del Ministro dell'interno e successive modifiche e integrazioni, è corrisposto al Sindaco di Napoli, commissario delegato ai sensi della predetta ordinanza, un contributo di euro 1.000.000,00. Il commissario delegato, d'intesa con il settore regionale programmazione interventi di protezione civile sul territorio, provvede secondo le procedure e deroghe di cui alla ordinanza stessa a definire i criteri e le modalità di concessione ed erogazione del contributo ai singoli proprietari nei limiti dell'importo complessivamente assentito. Le unità immobiliari alle quali è concesso il contributo non possono essere alienate per un periodo di 5 anni a decorrere dalla data di completamento dei lavori di ripristino o di ricostruzione. L'onere relativo al contributo pari ad euro 1.000.000,00 grava sulla U.P.B.» [...] (unità previsionale di base) [...] «1.1.1.».

La difesa erariale rileva che lo stato di emergenza sulla cui base spetta al Sindaco di Napoli la qualifica di Commissario delegato ed in tale qualità la titolarità dei poteri derogatori di cui all'ordinanza del Ministro dell'interno 11 luglio 2001, n. 3142 (Interventi urgenti nel comune di Napoli in conseguenza del crollo avvenuto il 25 giugno 2001 di un edificio adibito a civile abitazione e sito nella traversa S. Severino, n. 5), è cessato alla data del 31 luglio 2004 in base al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2003 (Proroga allo stato di emergenza nel territorio della città di Napoli in conseguenza del crollo di un edificio nel quartiere Arenella).

L'Avvocatura ricorda che ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, norma che costituirebbe un principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, della protezione civile, la declaratoria dello stato di emergenza rientra nelle attribuzioni del Consiglio dei ministri e sostiene che l'impugnato articolo 4, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2004, «pretendendo» «di prorogare» lo «stato di emergenza» dopo la sua cessazione «con il continuare ad attribuire al Sindaco la qualità di commissario delegato e la titolarità dei poteri derogatori» avrebbe «invaso le competenze statali in violazione dell'articolo 117/3 co. Cost.».

2.2. - L'articolo 5, comma 5, della impugnata legge regionale n. 8 del 2004 dispone che «nelle more della legge che deve definire i compiti e le funzioni in via ordinaria e permanente dell'agenzia regionale per la difesa del suolo e tenuto conto che il 31 dicembre 2004 cessano le attribuzioni in capo al Presidente della Regione Campania, commissario delegato ex ordinanza del Ministero degli interni n. 2994/1999 e successive modificazioni, i compiti e le funzioni e le strutture di cui alle ordinanze n. 2994/1999 e n. 2789/1998 in capo alla struttura commissariale sono attribuiti all'agenzia regionale campana per la difesa del suolo a tal fine istituita».

La difesa erariale rileva che, anche in tale caso, la norma regionale attribuirebbe ad un istituendo organo della Regione, dopo la cessazione dello stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei ministri, compiti e funzioni (di cui alle ordinanze n. 2994 del 1999 e n. 2789 del 1998) reggentisi sul necessario presupposto di una valida ed efficace dichiarazione di stato di emergenza ed, in tal senso, violerebbe il principio fondamentale dettato dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992 nella materia concorrente della protezione civile.

Inoltre, l'articolo 5, comma 5, in questione violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, in quanto consentirebbe un possibile coinvolgimento di strutture ed organi statali «con determinazione normativa soltanto regionale».

3. - La Regione Campania si è costituita deducendo la infondatezza di entrambe le questioni prospettate nel ricorso.

4. - In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Campania ha depositato una memoria, nella quale ha sviluppato le difese già svolte con la comparsa di costituzione.

4.1. - La difesa regionale ricostruisce anzitutto la normativa rilevante, richiamando la legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile (legge n. 225 del 1992) e le tre tipologie di eventi ivi individuate, ai fini della distribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo: eventi fronteggiabili mediante interventi attuabili da singoli enti in via ordinaria (art. 2, lettera *a*); eventi che comportino l'intervento coordinato di più enti (art. 2, lettera *b*); ovvero ancora eventi che, per la loro catastroficità ed eccezionalità, richiedano mezzi e poteri straordinari (art. 2, lettera *c*).

La Regione ricorda, inoltre, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), attuativo della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, ed in particolare l'articolo 107, che riserva allo Stato funzioni relative all'emergenza causata dagli eventi straordinari di cui alla lettera *c*) dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992, nonché di mero indirizzo per la predisposizione di programmi di previsione e prevenzione, e l'articolo 108, che conferisce alle Regioni e agli enti locali le residue funzioni in materia di protezione civile.

Questa distribuzione delle competenze, rammenta la resistente, è stata confermata dalla riforma della protezione civile recata dal decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2001, n. 401, il quale, nel ristrutturare e ridistribuire le competenze degli organi dello Stato competenti nella materia, ha fatto salve le previsioni del decreto legislativo n. 112 del 1998.

4.2. - Una volta ricostruito il quadro normativo la Regione Campania richiama la sentenza n. 327 del 2003 di questa Corte, la quale, secondo la resistente, riconoscerebbe agli organi regionali «gli stessi poteri di deroga delle strutture statali, laddove tali poteri siano funzionali alla soluzione degli eventi individuati dalle lett. *a*) e *b*) della Legge 225/92».

4.3. - In tale contesto normativo e giurisprudenziale la Regione ritiene che vadano valutate le censure del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.4. - In ordine alla questione proposta in relazione all'articolo 4, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2004 la Regione delimita la censura statale nel senso che la contestazione attenga alla sola attribuzione al Sindaco di Napoli di poteri derogatori della legislazione vigente, in assenza della dichiarazione di emergenza spettante allo Stato.

La difesa regionale sostiene la infondatezza di tale censura in quanto con la norma impugnata: *a*) non si attribuiscono particolari poteri derogatori al Sindaco di Napoli; *b*) ed anche se ciò fosse, gli stessi sarebbero connessi ad una tipologia di evento rientrante nella sfera di attribuzione regionale.

In particolare la Regione Campania chiarisce che, essendo venute meno le esigenze straordinarie di "primo soccorso", cui erano finalizzati gli straordinari poteri derogatori attribuiti al Sindaco di Napoli dall'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro degli interni, le

provvidenze stanziare dall'articolo 4, comma 4, della impugnata legge regionale n. 8 del 2004 rientrano nella attività di assistenza ordinaria e sono, come tali, da gestire nel rispetto della normativa vigente.

Peraltro, aggiunge la Regione, «anche laddove fossero effettivamente riconosciuti poteri derogatori, questi ultimi, in quanto funzionali a situazioni di emergenza certamente diversa» da quella «individuata dalla lett. c) della L. 225/92, non costituirebbero comunque una illegittima invasione di competenze statali, come erroneamente assunto dall'Avvocatura erariale».

4.5. - In ordine alla questione proposta in relazione all'articolo 5, comma 5, della legge regionale n. 8 del 2004 la Regione delimita la censura alla sola attribuzione alla istituenda agenzia regionale per la difesa del suolo di «compiti e poteri» previsti per il Commissario delegato (Presidente della Regione Campania) in assenza della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa regionale sostiene la infondatezza della censura, in quanto la norma impugnata farebbe riferimento alla sole funzioni esercitabili «in via ordinaria e permanente», non connesse a situazioni di emergenza.

Peraltro, aggiunge la Regione Campania, la stessa natura dei compiti e delle funzioni attribuite sarebbe irrilevante, «atteso che il potere di ordinanza del Governo in materia di protezione civile riguarda esclusivamente le ipotesi di eventi straordinari, ben potendo la Regione individuare strutture che, anche in deroga all'ordinario assetto delle competenze, sono chiamate ad operare per lo svolgimento degli interventi necessari in caso di crisi determinata dalla imminenza o dal verificarsi di eventi calamitosi».

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 4, e 5, comma 5, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2004), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), e terzo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

2. - Il ricorrente censura l'art. 4, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2004, in quanto la norma pretenderebbe di (continuare ad) attribuire al Sindaco di Napoli i poteri commissariali previsti dall'ordinanza n. 3142/2001 del Ministro dell'interno, nonostante che in data 31 luglio 2004 sia venuto meno lo stato di emergenza decretato (e poi prorogato), in relazione al crollo di un edificio nel quartiere dell'Arenella della città di Napoli, dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2001, del 2 agosto 2002 e del 12 settembre 2003.

La difesa erariale evidenzia che la dichiarazione dello stato di emergenza (e la attribuzione, mediante ordinanze, di poteri derogatori della disciplina giuridica vigente), ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, rientra nella competenza del Consiglio dei ministri e sostiene che la previsione di questo articolo costituisca principio fondamentale della materia concorrente della protezione civile. Conseguentemente la disposizione regionale che espressamente riconosce al Sindaco di Napoli il potere di provvedere alla erogazione dei sussidi «secondo le procedure e deroghe di cui alla ordinanza» ministeriale sopra ricordata violerebbe un principio fondamentale di legge statale.

3. - La questione è fondata.

3.1. - L'articolo 4, comma 4, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8, promulgata dopo la scadenza dello stato di emergenza (dichiarato dal Consiglio dei ministri in data 11 luglio 2001 e successivamente prorogato con decreti del 2 agosto 2002 e del 12 settembre 2003 fino al 31 luglio 2004), nello stanziare un contributo di 1.000.000,00 di euro a favore degli interventi di ripristino e ricostruzione previsti dall'ordinanza del Ministro dell'interno n. 3142 del 2001, prevede espressamente che il Sindaco di Napoli provvede «secondo le procedure e deroghe di cui all'ordinanza stessa».

In sostanza, l'impugnata norma continua ad attribuire al Sindaco di Napoli, dopo la scadenza dello stato di emergenza, il potere di gestire le somme concesse con il solo vincolo di destinazione allo scopo, legittimandolo, per il resto, a derogare alla legislazione statale e regionale vigente.

3.2. - Ciò contrasta con l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, il quale attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, e prevede che a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

È opportuno, peraltro, ricordare che l'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), a sua volta, chiarisce che tali funzioni hanno rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale.

Queste ultime due previsioni, inoltre, sono già stata ritenute da questa Corte (sentenza n. 327 del 2003) come espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

3.3. - Alla luce di quanto sopra ricordato l'impugnato articolo 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui attribuisce al Sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, deve ritenersi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

3.4. - Né vale osservare, al riguardo, come invece propone la Regione Campania, che l'ordinanza 6 giugno 2003, n. 3293, del Presidente del Consiglio dei ministri, ha espressamente autorizzato (art. 5, comma 5) il Sindaco di Napoli, commissario delegato, ad erogare contributi a fondo perduto per consentire il ripristino dell'agibilità statica dei fabbricati danneggiati «in presenza di risorse successivamente stanziato allo scopo dallo Stato o dalla Regione Campania». Tale erogazione è infatti possibile, con le deroghe proprie del regime commissariale, solo fino alla scadenza dello stato di emergenza, sicché lo stanziamento delle risorse va inteso come successivo rispetto all'ordinanza n. 3293 del 2003, ma comunque non posteriore alla cessazione dell'emergenza che, sola, giustifica le deroghe alla legislazione vigente.

3.5. - Parimenti infondata è l'ulteriore deduzione regionale, sviluppata nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, secondo la quale andrebbero riconosciuti agli organi regionali gli stessi poteri di deroga delle strutture statali, laddove tali poteri siano funzionali alla soluzione degli eventi individuati dalle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992.

L'argomento della Regione viene fondato su di una erronea interpretazione della sentenza n. 327 del 2003 di questa Corte.

Questa pronuncia ha, in effetti, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una legge della Regione Marche che attribuisce al Presidente della Giunta il potere di derogare all'ordinario assetto delle competenze nella individuazione delle strutture che sono chiamate ad operare per lo svolgimento degli interventi necessari in caso di crisi determinata dalla imminenza o dal verificarsi di eventi calamitosi di cui alla lettera *b*) dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992, e cioè di eventi che possono essere affrontati in via coordinata da più enti ed amministrazioni. Tale potere del Presidente della Giunta regionale, infatti, ha natura diversa dallo straordinario potere di ordinanza attribuito allo Stato (e, per esso, al Presidente del Consiglio dei ministri, salvo delega al Ministro dell'interno) dall'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, in riferimento all'art. 2, lettera *c*), della stessa legge, e cioè nelle ipotesi di «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari».

Invero da tale sentenza non può arguirsi, come fa la difesa della Regione Campania, che l'esercizio di poteri straordinari attribuiti al Sindaco di Napoli nella sua qualità di commissario straordinario sarebbe costituzionalmente legittimo, in quanto riguarderebbe gli eventi di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992 e non quelli di cui alla lettera *c*) dello stesso articolo 2.

Infatti, lo stato di emergenza ed i poteri straordinari di cui si discute riguardano proprio gli eventi di cui alla lettera *c*) dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992, e non si riferiscono certamente alle ipotesi di cui alle lettere *a*) e *b*) dello stesso articolo di legge. Né si può dimenticare che in relazione al crollo avvenuto nel quartiere dell'Arenella della città di Napoli lo stato di emergenza fu dichiarato dal Consiglio dei ministri, proprio su richiesta della stessa Regione, ai sensi degli articoli 2, lettera *c*), e 5 della legge n. 225 del 1992.

4. - Per le medesime ragioni ed in riferimento agli stessi parametri costituzionali il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'articolo 5, comma 5, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004.

La difesa erariale censura peraltro la disposizione anche sotto il diverso profilo che essa consentirebbe un possibile coinvolgimento di strutture ed organi statali «con determinazione normativa soltanto regionale» (articolo 117, secondo comma, lettera *g*, della Costituzione).

5. - Le censure non sono fondate.

5.1. - L'articolo 5, comma 5, della legge regionale impugnata prevede che «nelle more della legge che deve definire i compiti e le funzioni in via ordinaria e permanente dell'agenzia regionale per la difesa del suolo e tenuto conto che il 31 dicembre 2004 cessano le attribuzioni in capo al Presidente della Regione Campania, commissario delegato ex ordinanza del Ministero degli interni n. 2994/1999 e successive modificazioni, i compiti e le funzioni e le strutture di cui alle ordinanze n. 2994/1999 e n. 2789/1998 in capo alla struttura commissariale sono attribuiti all'agenzia regionale campana per la difesa del suolo a tal fine istituita».

Com'è agevolmente desumibile dal chiaro tenore letterale della disposizione, l'impugnato articolo 5, comma 5, non attribuisce alla istituenda agenzia regionale per la difesa del suolo i poteri straordinari o derogatori previsti in capo al Presidente della Regione Campania dall'ordinanza del Ministro dell'interno n. 2789 del 1998 (cui le ordinanze n. 2994 del 1999 e n. 2789 del 1998 accedono e fanno riferimento), né proroga in alcun modo lo stato di emergenza (peraltro prorogato dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, successivamente alla legge regionale impugnata, con decreti 28 dicembre 2004 e 28 giugno 2005, fino al 31

dicembre 2005), dichiarato in relazione agli eventi verificatisi nei giorni 5 e 6 maggio 1998 nei territori dei Comuni di Sarno, Bracigliano, Siano, Quindici e San Felice a Cancellò. La norma censurata, anzi, intende regolare proprio la situazione delle strutture commissariali per il tempo in cui venga a cessare lo stato di emergenza, prevedendo che le stesse e i relativi compiti e funzioni siano attribuiti in via ordinaria alla istituenda agenzia regionale. In senso, peraltro, non diverso da quanto indicato dall'ordinanza 23 gennaio 2004, n. 3335, del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la quale (art. 2, commi 1 e 2) il Commissario dello Stato, in vista della scadenza dello stato di emergenza, attiva gli interventi necessari al rientro nell'ordinario delle attività della fase emergenziale ed individua le strutture o gli organismi, esistenti o da costituire, cui trasferire la gestione ed attuazione delle residue attività.

Quanto poi alla presunta violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *g*), della Costituzione, il tenore letterale e logico della norma in questione esclude che essa possa essere intesa nel senso di coinvolgere uffici o organi statali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2004), nella parte in cui prevede che il Sindaco di Napoli provvede secondo le procedure e deroghe di cui alla ordinanza 11 luglio 2001, n. 3142 del Ministro dell'interno;

dichiara non fondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, della medesima legge della Regione Campania n. 8 del 2004, sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *g*), e terzo comma, della Costituzione e in relazione all'articolo 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2006.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.