

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 152° - Numero 25

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

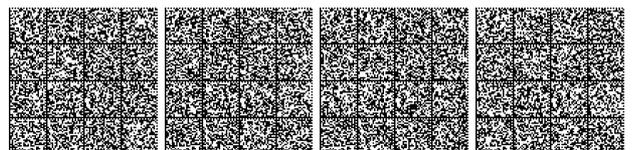
PARTE PRIMA

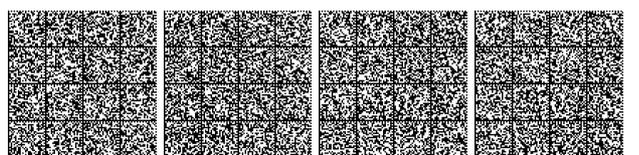
Roma - Mercoledì, 8 giugno 2011

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
VIA PRINCIPE UMBERTO 4 - 00185 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2011 (della Regione Puglia).

Bilancio e contabilità pubblica - Calamità pubbliche e protezione civile - Finanza regionale - Sistema di protezione civile - Regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità che debbono essere affrontati «con mezzi e poteri straordinari» - Previsione che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione possa deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita - Prevista attivazione del Fondo nazionale di protezione civile solo nell'ipotesi di insufficienza delle risorse regionali come sopra incrementate, ovvero per effetto della discrezionale valutazione del Governo sulla «rilevanza nazionale» - Lamentata imposizione alle Regioni dell'onere di finanziare funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti, lamentata abdicazione dello Stato dai propri doveri a garanzia di valori imprescindibili dell'ordinamento, lamentata imposizione dell'obbligo di esercitare la potestà tributaria regionale e vincolo di destinazione delle relative entrate, compressione dell'autonomia finanziaria, in subordine lamentato accesso al Fondo nazionale meramente possibile anziché obbligatorio e automatico o almeno concertato - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei principi di corrispondenza tra funzioni e risorse, e di autonomia di entrata e di spesa della Regione, violazione delle attribuzioni legislative regionali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva, di solidarietà politica, economica e sociale, nonché del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, che inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 2, 3, 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo, quarto e quinto; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 107, 108 e 109; decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2001, n. 401.

Pag. 1



- N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2011 (della Regione Marche).

Bilancio e contabilità pubblica - Calamità pubbliche e protezione civile - Finanza regionale - Sistema di protezione civile - Regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità che debbono essere affrontati «con mezzi e poteri straordinari» - Previsione che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione possa deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita - Prevista attivazione del Fondo nazionale di protezione civile solo nell'ipotesi di insufficienza delle risorse regionali come sopra incrementate, ovvero per effetto della discrezionale valutazione del Governo sulla «rilevanza nazionale» - Lamentata imposizione alle Regioni dell'onere di finanziare funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti, lamentata imposizione dell'obbligo di esercitare la potestà tributaria regionale con vincolo di destinazione delle relative entrate, imposizione di vincoli puntuali all'utilizzo di risorse finanziarie regionali, lamentata unilateralità del potere governativo di qualificare l'evento come di rilevanza nazionale, lamentata abdicazione dello Stato dai propri doveri a garanzia di valori imprescindibili dell'ordinamento, in subordine lamentato accesso al Fondo nazionale meramente possibile anziché obbligatorio e automatico o almeno concertato - Ricorso della Regione Marche - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei principi di corrispondenza tra funzioni e risorse, di autonomia di entrata e di spesa della Regione, e del divieto di vincoli di destinazione, violazione delle attribuzioni legislative regionali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, che inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto; legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Pag. 20

- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2011 (della Regione Abruzzo).

Bilancio e contabilità pubblica - Calamità pubbliche e protezione civile - Finanza regionale - Sistema di protezione civile - Regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità che debbono essere affrontati «con mezzi e poteri straordinari» - Previsione che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione possa deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita - Prevista attivazione del Fondo nazionale di protezione civile solo nell'ipotesi di insufficienza delle risorse regionali come sopra incrementate, ovvero per effetto della discrezionale valutazione del Governo sulla «rilevanza nazionale» - Lamentata imposizione alle Regioni dell'onere di finanziare funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti, lamentata imposizione dell'obbligo di esercitare la potestà tributaria regionale con vincolo di destinazione delle relative entrate, imposizione di vincoli puntuali all'utilizzo di risorse finanziarie regionali, lamentata unilateralità del potere governativo di qualificare l'evento come di rilevanza nazionale, lamentata abdicazione dello Stato dai propri doveri a garanzia di valori imprescindibili dell'ordinamento, in subordine lamentato accesso al Fondo nazionale meramente possibile anziché obbligatorio e automatico o almeno concertato - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei principi di corrispondenza



denza tra funzioni e risorse, di autonomia di entrata e di spesa della Regione, e del divieto di vincoli di destinazione, violazione delle attribuzioni legislative regionali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di solidarietà politica, economica e sociale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, che inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 2, 3, 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto; legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Pag. 36

N. 4. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 27 maggio 2011 (della Regione Puglia).

Ambiente - Parchi - Decreto del Ministro dell'ambiente con il quale «L'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 4 marzo 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente» - Lamentata reiterazione di incarico di gestione commissariale non preceduta dal necessario tentativo di ricerca di intesa - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia - Denunciata violazione delle competenze legislative regionali nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, delle competenze legislative regionali nelle materie residuali dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca, delle competenze amministrative, violazione dei principi di leale collaborazione, trasparenza, imparzialità e buon andamento, riserva di legge - Richiesta di dichiarare che, in mancanza della leale collaborazione necessaria per addivenire all'intesa ex art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991 con la Regione Puglia per la nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale del Gargano, non spetta al Ministro dell'ambiente provvedere alla nomina del Commissario straordinario - Conseguente richiesta di annullare l'atto impugnato - Istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 marzo 2011, n. prot. 123.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3.

Pag. 52

N. 97. Ordinanza del Tribunale di Tempo Pausania del 13 gennaio 2011.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 13, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3 e 38; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, artt. 14 e 25.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicazioni di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, della cessazione dell'efficacia dei provvedimenti emanati al fine di rivalutare l'indennità integrativa speciale in forza di titolo esecutivo - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 14, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3 e 38; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, artt. 14 e 25.

Pag. 56



- N. **98.** Ordinanza del Tribunale di Alessandria del 15 dicembre 2010.
Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale.
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 13, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
 - Costituzione, artt. 3 e 38. Pag. 59
- N. **99.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 febbraio 2011.
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Opere edilizie abusive realizzate in zone sottoposte a vincoli - Prevista sanabilità ove il vincolo non comporti inedificabilità assoluta - Contrasto con la normativa statale in materia (art. 32, comma 27, lett. d), d.l. n. 269/2003).
- Legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5, artt. 3, comma 3, e 4, comma 1.
 - Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 27, lett. d), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Pag. 64
- N. **100.** Ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 10 marzo 2011.
Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Prestazioni di riabilitazione domiciliare - Previsione che le stesse anche per soggetti disabili debbano essere rese prioritariamente da strutture insistenti nell'ambito territoriale dell'ASL di riferimento e comunque della Regione Puglia rispetto a strutture, anche limitrofe, extraregionali - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del diritto alla salute - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di tutela giurisdizionale - Violazione di vincoli derivanti dalla normativa internazionale - Violazione di principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia.
- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 8.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, commi primo, secondo, lett. m), e terzo, in relazione alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13/12/2006. . Pag. 68
- N. **101.** Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 21 febbraio 2011.
Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Previsione della sanzione penale della reclusione - Inosservanza dei principi affermati dalla CEDU in tema di privazione della libertà personale.
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, come modificato dall'art. 1, comma 22, lett. m), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 5, primo comma, lett. f), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 76



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 40

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2011
(della Regione Puglia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Calamità pubbliche e protezione civile - Finanza regionale - Sistema di protezione civile - Regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità che debbono essere affrontati «con mezzi e poteri straordinari» - Previsione che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione possa deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per auto-trazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita - Prevista attivazione del Fondo nazionale di protezione civile solo nell'ipotesi di insufficienza delle risorse regionali come sopra incrementate, ovvero per effetto della discrezionale valutazione del Governo sulla «rilevanza nazionale» - Lamentata imposizione alle Regioni dell'onere di finanziare funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti, lamentata abdicazione dello Stato dai propri doveri a garanzia di valori imprescindibili dell'ordinamento, lamentata imposizione dell'obbligo di esercitare la potestà tributaria regionale e vincolo di destinazione delle relative entrate, compressione dell'autonomia finanziaria, in subordine lamentato accesso al Fondo nazionale meramente possibile anziché obbligatorio e automatico o almeno concertato - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei principi di corrispondenza tra funzioni e risorse, e di autonomia di entrata e di spesa della Regione, violazione delle attribuzioni legislative regionali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di capacità contributiva, di solidarietà politica, economica e sociale, nonché del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, che inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 2, 3, 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo, quarto e quinto; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 107, 108 e 109; decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2001, n. 401.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 730 del 19 aprile 2011, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Antonio Mordini n. 14, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, er la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 26 febbraio 2011, n. 47 S.O., nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).



Premessa

1. — La legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha convertito in legge il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie). Tra le modifiche apportate in sede di conversione in legge, per quel che qui interessa, è stato aggiunto il comma 2-*quater* all'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010, il quale dispone l'inserimento nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), dopo il comma 5-*ter*, di due nuovi commi: il 5-*quater* e il 5-*quinquies*.

Le nuove disposizioni così stabiliscono:

5-*quater*. «A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della regione interessata dagli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), 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 maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita»;

5-*quinquies*: «Qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-*quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile. Qualora sia utilizzato il fondo di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il fondo è corrispondentemente e obbligatoriamente reintegrato in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'uccisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. La misura dell'aumento, comunque non superiore a cinque centesimi al litro, è stabilita con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane in misura tale da determinare maggiori entrate corrispondenti all'importo prelevato dal fondo di riserva. La disposizione del terzo periodo del presente comma si applica anche per la copertura degli oneri derivanti dal differimento dei termini per i versamenti tributari e contributivi ai sensi del comma 5-*ter*».

È opportuno notare sin da subito che — come si mostrerà — tali disposizioni hanno come effetto normativo più immediato quello di far gravare sul bilancio regionale il finanziamento di tutte le funzioni di protezione civile connesse alla gestione delle situazioni di emergenza conseguenti ad eventi straordinari, a prescindere dall'ente competente ad esercitare tali funzioni e ad effettuare gli interventi concreti per fronteggiare le suddette situazioni di emergenza. In sintesi, il legislatore statale ha posto a carico della Regione direttamente interessata dall'evento straordinario non solo il peso economico delle funzioni di competenza regionale, ma anche quello delle funzioni spettanti a tutti gli altri enti coinvolti dalla situazione di emergenza e, in particolare, delle funzioni esercitate o facenti capo ad organi o servizi dello Stato.

2. — Le norme citate si inseriscono nel sistema di protezione civile disciplinato dalla legge n. 225 del 1992, dagli artt. 107-109 del d.lgs. 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), nonché dal d.l. 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 in legge, con modificazioni, dalla legge n. 401 del 2001.

Per quanto di più prossimo interesse in questa sede, deve essere preso in considerazione, innanzi tutto, l'art. 2, comma 1, della citata legge n. 225 del 1992, ai sensi del quale «ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari».



L'art. 5, comma 1, della medesima legge dispone inoltre che, «al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi», aggiungendo che «con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti». Il successivo comma 2 stabilisce che «per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico», prevedendo altresì che «le ordinanze sono emanate di concerto, relativamente agli aspetti di carattere finanziario, con il Ministro dell'economia e delle finanze» (tale periodo è stato aggiunto dall'art. 2, comma 2-*quinquies*, dell'impugnato d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge). Ai sensi del comma 3 del medesimo art. 5 della legge n. 225 del 1992, «il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose (...)». Infine, in base al comma 4, «il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati (...)». Ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, allo Stato spetta la «predisposizione, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e la loro attuazione», nonché il compito di provvedere al «soccorso tecnico urgente, (alla) prevenzione e lo spegnimento degli incendi e (allo) spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi».

L'art. 11 della legge n. 225 del 1992 individua le strutture di livello nazionale alle quali è necessario affidarsi per gli interventi operativi. Si tratta: del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate, delle forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei Servizi tecnici nazionali, dei gruppi nazionali di ricerca scientifica di cui all'articolo 17, dell'Istituto nazionale di geofisica (e di altre istituzioni di ricerca), della Croce rossa italiana, delle strutture del Servizio sanitario nazionale, delle organizzazioni di volontariato e, infine, del Corpo nazionale soccorso alpino-CNSA (CAI).

Altri elementi determinanti per comprendere il ruolo degli apparati amministrativi dello Stato in materia sono rinvenibili nell'art. 5 del d.l. n. 343 del 2001, che individua le strutture di cui si avvale direttamente il Presidente del Consiglio dei ministri nello svolgimento dei compiti attribuiti al livello dell'Amministrazione statale. Tra queste strutture, al comma 3 sono menzionati il Servizio sismico nazionale, la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e il Comitato operativo della protezione civile, quest'ultimo con la specifica funzione di «assicurare» «la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni e enti interessati al soccorso» (comma 3-*ter*). Al Dipartimento della protezione civile, inoltre, sono attribuite le principali funzioni operative: solo per richiamare qualche esempio, la funzione di «promuovere» «l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi, effettuati in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i Comitati provinciali di protezione civile» (comma 4); la funzione di «definire», d'intesa con le regioni, «in sede locale e sulla base dei piani di emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica» (comma 4-*bis*); tutti i compiti precedentemente attribuiti all'Agenzia di protezione civile dall'art. 81 del d.lgs. n. 300 del 1999 (comma 6) e tra questi, in particolare, quelli concernenti proprio le attività connesse con gli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 (fra le quali spiccano «la rilevazione dei danni e l'approvazione di piani di interventi volti al superamento delle emergenze ed alla ripresa delle normali condizioni di vita, da attuarsi d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati»), nonché «l'attività tecnico-operativa volta ad assicurare i primi interventi nell'ambito dei compiti di soccorso di cui all'articolo 14» della legge n. 225 del 1992 (*cf.* in proposito, l'art. 81, comma 1, lettere c) e d) del d.lgs. n. 300 del 1999).

All'attività di protezione civile, tuttavia, sono chiamati, in collaborazione tra loro, diversi enti e soggetti, individuati nell'art. 6 della legge n. 225 del 1992. Per quel che qui specificamente interessa, la disposizione citata, al comma 1, prevede che «all'attuazione delle 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, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata».

L'ultima norma citata riguarda evidentemente, in generale, il concorso dei diversi enti che compongono il «Servizio nazionale della protezione civile» a tutte le varie e molteplici attività che al medesimo devono essere ricondotte. In questa sede, però, interessa, in particolare, l'assetto delle competenze concernenti la gestione degli eventi straordinari di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992. Per comprendere appieno il ruolo giocato dalla Regione (e dagli altri enti sub-statali) in tale ambito è dunque necessario rivolgersi altrove.



Al riguardo si deve notare quanto segue.

Nell'ambito suddetto, agli enti locali sub-regionali sono affidate dalla legge importanti (seppur circoscritte) funzioni. L'art. 108, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998, alloca al livello comunale la competenza a provvedere alla «attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza»; «alla vigilanza sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti»; infine, «all'utilizzo del volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali».

Viceversa, alle Regioni spettano competenze che — nel contesto accennato — assumono caratteri decisamente marginali. Si veda, al riguardo, quanto previsto dall'art. 107, comma 1, lett. a), nn. 4 e 7, laddove si affida alla Regione l'«attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi», e le funzioni relative «agli interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato». Si veda, inoltre, il disposto dell'art. 12 della legge n. 225 del 1992, che si limita ad affidare alle Regioni il generico compito di «partecipa(re) all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile indicate nell'articolo 3» della medesima legge, ossia (per quel che qui rileva in particolare), «al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi di cui all'articolo 2».

A queste competenze delle Regioni devono aggiungersi, infine, quelle eventualmente affidate alle medesime dalle singole ordinanze governative di protezione civile, che provvedano in deroga alle disposizioni vigenti.

Da ultimo, a completamento del disegno legislativo sul riparto delle competenze, deve essere considerata una disposizione particolarmente importante nel sistema della protezione civile, ossia l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 343 del 2001, il quale così dispone: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, determina le politiche di protezione civile, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (...)». Come si vede, la competenza del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile è disegnata come una competenza generale e residuale: tutto ciò che non è specificamente attribuito ad altri enti (e si tratta, come si è visto, di compiti limitati e comunque di piccolo cabotaggio, almeno in relazione al settore di cui qui in particolare è necessario occuparsi), è infatti attribuito a tale istituzione. Le stesse competenze degli altri enti territoriali, peraltro, sono derogabili mediante le ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, che possono disporre anche in difformità dalle disposizioni legislative vigenti.

Come si può agevolmente constatare alla luce di quanto esposto sino ad ora, quelle volte a fronteggiare eventi calamitosi straordinari sono senz'altro, nel loro complesso, politiche e funzioni governative ed in particolare politiche e funzioni direttamente intestate al Presidente del Consiglio dei ministri. Gli enti territoriali sub-statali hanno una funzione esclusivamente ancillare rispetto a tali politiche.

3. — Ciò premesso, è agevole mostrare che dalle nuove previsioni contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinqies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 si ricavano alcune norme che limitano fortemente l'autonomia costituzionale delle Regioni. Quanto detto soprattutto perché, come già accennato, esse fanno gravare interamente sul bilancio regionale anche il finanziamento delle funzioni e degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza connessa ad eventi straordinari che non sono riconducibili alla competenza delle Regioni e, in particolare, le funzioni e gli interventi di competenza dello Stato o degli altri enti territoriali.

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 («calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»), si instaura un regime giuridico straordinario volto a fronteggiare questi ultimi. Tale regime giuridico impone — ai sensi degli artt. 6 e da 11 a 15 della legge n. 225 del 1992, degli artt. 107 e seguenti del d.lgs. n. 112 del 1992, nonché dell'art. 5 del d.l. n. 343 del 2001 — la collaborazione e l'intervento coordinato di tutti i diversi enti territoriali interessati agli eventi, oltre che di un'ampia serie di «strutture operative nazionali» facenti capo ad organi degli apparati amministrativi centrali e periferici dello Stato. A tale riguardo, è difficile negare che un ruolo di primo piano, non soltanto di mero coordinamento di altri soggetti ma anche propriamente operativo, sia attribuito proprio allo Stato (e alle strutture o servizi da esso dipendenti), il quale — per mezzo del Governo — delibera lo Stato di emergenza e adotta le ordinanze, anche in deroga alle disposizioni legislative vigenti, volte a definire e attuare gli interventi necessari affidati alla cura concreta di tutte le componenti del «Servizio nazionale della protezione civile» di cui al citato art. 6 della legge n. 225 del 1992.



Nonostante la pluralità di enti chiamati a fronteggiare l'emergenza, e nonostante il ruolo di primo piano che ricopre lo Stato nelle vicende in questione, i nuovi commi *5-quater* e *5-quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 pongono interamente a carico del bilancio della Regione interessata, o delle Regioni territorialmente interessate da una dichiarazione di stato di emergenza per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. *c*), tutti gli oneri finanziari conseguenti all'emergenza, indipendentemente dagli organi e dall'ente (Stato, Regione, Province e Comuni) chiamati ad intervenire in concreto sulla base del riparto di competenze stabilito nei richiamati artt. 5-6 e 11-15 della medesima legge n. 225 del 1992 e nell'art. 5 del d.l. n. 343 del 2001, nonché nelle ordinanze contingibili e urgenti eventualmente derogatorie rispetto alla normativa legislativa vigente sul riparto delle competenze e, dunque, indipendentemente dalla titolarità statale, regionale o locale delle funzioni amministrative in concreto esercitate o da esercitare.

Il bilancio regionale si trova dunque a dover fronteggiare spese connesse a funzioni che la Regione non è chiamata ad esercitare e che, viceversa, fanno capo agli altri enti territoriali e, in particolare, allo Stato.

Sempre nel nuovo comma *5-quater* è contenuta una previsione che solo all'apparenza determina un ampliamento dei poteri spettanti alle Regioni. Ai sensi di questa disposizione, infatti, qualora il bilancio regionale non risulti capiente per la copertura delle spese citate, il Presidente della Regione «è autorizzato» a deliberare aumenti — nella misura massima consentita dalla legislazione vigente — dei tributi, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché, all'occorrenza, anche un ulteriore aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione fino ad un massimo di 5 cent. per litro. A dispetto della formulazione testuale che «formalmente» si limita a riconoscere un «potere», si tratta a tutti gli effetti dell'imposizione al Presidente della Regione di un «obbligo» di esercitare la potestà tributaria riconosciuta alla Regione dalla legislazione vigente fino ai limiti massimi consentiti da questa o fino all'ulteriore aumento straordinario dell'imposta sulla benzina per autotrazione, con l'ulteriore (e connesso) «obbligo» di destinare i proventi delle entrate tributarie così raccolte al finanziamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza. Da simili «obblighi» la Regione potrebbe «liberarsi» solo ed esclusivamente mediante una variazione di bilancio, ad esempio disponendo la riduzione di spese già previste in relazione ad altre funzioni.

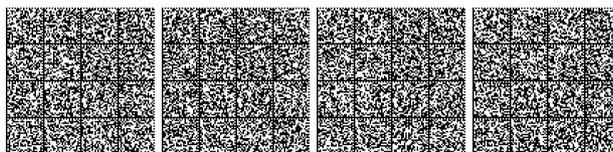
Tale conclusione è supportata espressamente dal disposto del comma *5-quinquies*, primo periodo, laddove si stabilisce che la previa adozione delle misure di cui al comma *5-quater* e l'eventuale «certificazione» della loro insufficienza a coprire tutte le spese dell'emergenza costituiscono presupposto indispensabile per rendere «possibile» l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, possibilità quest'ultima interamente rimessa — peraltro — ad una decisione politica ed unilaterale del Governo nazionale. L'unica alternativa espressamente contemplata affinché «possa» essere disposto l'utilizzo del predetto Fondo nazionale è quella della «qualificazione» dell'evento in questione come evento di rilevanza nazionale, ma anche in questo caso la decisione — nonché la stessa «qualificazione» dell'evento — rimane affidata ad una scelta politica e unilaterale del Governo nazionale.

4. — Che questa sia l'interpretazione delle disposizioni in questione dalla quale è necessario prendere le mosse ai fini del presente giudizio è mostrato con chiarezza dal dibattito avvenuto nelle aule parlamentari in occasione della conversione in legge del d.l. n. 225 del 2010.

Al riguardo, si possono richiamare i numerosi interventi che hanno caratterizzato i lavori svoltisi in sede di Assemblea della Camera dei deputati durante la seduta di martedì 22 febbraio 2011. A più riprese, infatti, in quella occasione è stata posta in evidenza la irragionevolezza — ed anzi, la profonda ingiustizia, a causa del disinteresse per qualunque meccanismo solidaristico — delle norme qui in discussione, a causa del fatto che esse gravano le popolazioni colpite dalle calamità naturali dell'ulteriore peso di dover sostenere la spesa (per il tramite di una imposizione tributaria aggiuntiva) degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza.

In questo senso, ad esempio, si è espresso tra gli altri il deputato Vannucci, secondo il quale, con le norme de quibus, «in caso di calamità le regioni sono autorizzate ad aumentare la loro imposizione fiscale sui cittadini, che tradotto vuol dire che ognuno si paga le proprie calamità». E ancora: «Ma che messaggio è questo? Un Paese dovrà pur essere solidale, anche perché, l'Italia, proprio in questi momenti, dà le prove più alte della sua generosità. Infatti, abbiamo visto, con il terremoto in Abruzzo e con altri eventi, come il nostro popolo risponda, si mobilita e partecipi; mentre ora si dice «no», vogliamo mortificare anche questa peculiarità nazionale, il principio di solidarietà nemmeno di fronte alle calamità deve esserci!» (par. 12 del Resoconto sommario e stenografico).

Non è il caso di proseguire nella citazione testuale dei molti passi del Resoconto del dibattito parlamentare ove i medesimi argomenti sono stati proposti all'attenzione dell'Assemblea della Camera dei deputati. Al di là della gravità di una normativa che elimina del tutto i meccanismi solidaristici tra territori proprio in occasione dei momenti in cui alcuni di essi sono particolarmente colpiti da eventi straordinari e imprevedibili — tema sul quale ci si soffermerà più avanti — qui interessa soprattutto mettere in evidenza che, oltre ogni ragionevole dubbio, le disposizioni in questione sono state intese, da parte degli organi che le hanno deliberate, come volte a far gravare integralmente sul bilancio della



Regione interessata (o delle Regioni interessate) e sul sistema tributario regionale il carico finanziario necessario agli interventi posti in essere per fronteggiare la calamità, salva la mera «possibilità» di utilizzare, ove le risorse reperite nel bilancio regionale non fossero sufficienti, e ove in tal senso deliberi il Governo, il Fondo nazionale di protezione civile.

5. — Ad ulteriore conferma della rilevanza, nel presente giudizio, dell'interpretazione che qui si assume delle disposizioni di cui ai nuovi commi *5-quater* e *5-quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 è di estremo interesse, inoltre, quanto affermato nella direttiva adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 marzo 2011 e contenente «Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei ministri da adottare ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e per la predisposizione ed attuazione delle ordinanze di cui all'art. 5, commi 2 e 3, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché per l'attuazione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10».

Si consideri, innanzi tutto, l'affermazione contenuta in premessa, secondo la quale la normativa vigente (come qui si è evidenziato) attribuisce «al Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità delle politiche di protezione civile», consentendogli di «emanare speciali ordinanze derogatorie dell'ordinamento giuridico vigente ed istituire altrettanto eccezionali e peculiari assetti organizzativi anche facenti capo a specifici Commissari delegati». Ebbene, secondo la direttiva in questione, ai sensi delle nuove disposizioni introdotte dal d.l. n. 225 del 2010, le citate «politiche» del Presidente del Consiglio devono essere finanziate, innanzi tutto, a carico del bilancio della Regione o delle Regioni interessate. Ciò risulta con chiarezza dal paragrafo dedicato alle «risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza» ove si afferma che, «per il combinato disposto dei citati commi *5-quater* e *5-quinquies*» della legge n. 225 del 1992, «è la Regione esclusivamente interessata, ovvero sono le Regioni interessate (in tal caso pro-quota) a doversi fare carico in primo luogo del reperimento delle risorse finanziarie necessarie a far fronte ai fabbisogni occorrenti». A questo fine — secondo la direttiva — la Regione (o le Regioni interessate), dovrà: «a) innanzi tutto (...) reperire all'interno del proprio bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'evento emergenziale ovvero per la copertura degli oneri conseguenti allo stesso; b) poi, qualora il bilancio non rechi tale disponibilità, (...) deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, sino al limite massimo consentito dalla legislazione vigente; c) nonché (...) — sia nel caso che gli aumenti deliberati ai sensi della lettera b) non assicurino comunque il reperimento di tutte le disponibilità occorrenti sia in quello della impossibilità di deliberare aumenti giacché gli stessi sono stati già precedentemente operati nei limiti massimi consentiti dalla legislazione vigente — (...) elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 398 del 1990, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita».

La direttiva, inoltre, ritiene di dover precisare che le iniziative appena evocate non rappresentano affatto «una mera facoltà lasciata alla libera iniziativa discrezionale» della Regione; ciò sulla base dell'*incipit* del comma *5-quinquies*, «laddove esso prevede che (solo) “qualora le misure adottate ai sensi del comma *5-quater* non siano sufficienti (...) può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile”». Come si può osservare, la direttiva si rivela ancora più severa con le Regioni di quanto non risulti dalla stessa disposizione normativa: essa, infatti, con una omissione (che si deve supporre) deliberata nella citazione del primo periodo del comma *5-quinquies*, evita di considerare l'alternativa della «rilevanza nazionale» degli eventi che pure, in base al disposto testuale, dovrebbe consentire l'accesso al Fondo nazionale. Con queste premesse, la conclusione della direttiva sul punto non può che essere drastica: «In altri termini, perché si possa utilizzare il predetto Fondo occorre pur sempre che, prima, risultino effettivamente assunte ed applicate le iniziative di competenza regionale sopra descritte». E a tale riguardo, si precisa che le Regioni potranno accedere alle misure di cui al comma *5-quinquies* soltanto «attestando di aver concretamente esperito le iniziative di propria competenza di cui al comma *5-quater*, evidentemente per la differenza di fabbisogno fra quanto reperito attraverso le proprie iniziative e quanto necessario per le spese conseguenti all'evento emergenziale ovvero per la copertura degli oneri dallo stesso derivanti».

L'interpretazione delle due nuove disposizioni fornita dal Presidente del Consiglio dei ministri si rivela dunque di tenore inequivoco: da esse discende l'effetto di porre a carico del bilancio delle Regioni e dei loro sistemi di imposizione fiscale — almeno fino alla loro «certificata insufficienza» — tutti gli oneri finanziari derivanti dalla gestione degli interventi di emergenza per fronteggiare gli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992, indipendentemente dagli enti, dagli organi e dalle strutture competenti ad effettuare gli interventi suddetti. E a sgombrare il campo da ogni dubbio residuo vale la seguente affermazione finale contenuta nel par. della direttiva intitolato alle «risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza»: «Da ultimo, va ribadito che le risorse complessivamente individuate per far fronte all'emergenza dovranno essere destinate anche al ristoro degli oneri derivanti dall'attivazione o dall'impiego delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile».



6. — La Regione Puglia, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, perché costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alle Regioni, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. Ad avviso della Regione Puglia, inoltre, risulta gravemente vulnerato anche il principio costituzionale di leale collaborazione.

L'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente ricorso si fonda, in particolare, sulle seguenti ragioni di

DIRITTO

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* — quest'ultimo limitatamente al primo periodo — nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119 Cost. e, in particolare, del principio, in esso contenuto, di corrispondenza tra le risorse finanziarie ordinariamente disponibili da parte degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica e l'esercizio delle funzioni attribuite alla titolarità di ciascuno di essi.

7.1. — Il comma 2-*quater* dell'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, ha aggiunto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* all'art. 5 della legge n. 225 del 1992. Per semplificare l'esposizione, da qui in avanti si farà riferimento, piuttosto che alle disposizioni dell'impugnato d.l. n. 225 del 2010, direttamente alle nuove norme introdotte nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

Tali norme, come si è detto, pongono a carico dei bilanci delle Regioni colpite da calamità naturali o altri eventi in relazione ai quali si decida di deliberare lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, il peso economico di tutti gli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza, a prescindere dall'ente cui debba essere riferita la competenza e la responsabilità in ordine alla loro effettiva realizzazione in concreto.

Le previsioni contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 violano evidentemente l'art. 119, quarto comma, Cost., poiché contrastano con il principio da esso desumibile della piena ed integrale corrispondenza tra le risorse finanziarie ordinariamente disponibili da parte degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica e l'esercizio delle funzioni attribuite alla titolarità di ciascuno di essi.

7.2. — Dall'analisi del quadro normativo già svolta in premessa (*cf.* par. 2) in ordine al riparto delle competenze in materia di protezione civile, emerge chiaramente che, soprattutto in relazione agli eventi straordinari cui si collega la dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, tra i vari enti territoriali necessariamente coinvolti è lo Stato a ricoprire una posizione del tutto preminente, quale soggetto cui è attribuita, addirittura, una competenza generale e residuale rispetto a quelle specificamente riconosciute alle autonomie territoriali.

Il sistema della disposizioni legislative vigenti fornisce, pertanto, una conferma inequivoca di quanto affermato con chiarezza dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2011 già ampiamente richiamata: ossia che quelle volte a fronteggiare eventi calamitosi straordinari sono senz'altro, nel loro complesso, «politiche governative», di livello nazionale, affidate, in particolare, alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, e che gli enti territoriali sub-statali hanno una funzione esclusivamente ancillare rispetto a tali politiche. Ciò nondimeno, come si è già posto in rilievo, le disposizioni impuginate in questa sede stabiliscono che il peso economico di queste politiche debba gravare non sul bilancio statale — come sarebbe del tutto normale, essendo le medesime «politiche statali» — bensì sui bilanci e sui sistemi tributari delle Regioni.

7.3. — Tale previsione contrasta con l'importante principio posto dall'art. 119 Cost. che si è più sopra richiamato. Ciò in quanto non è costituzionalmente consentito che una legge dello Stato imponga alle Regioni di finanziare funzioni amministrative di esclusiva pertinenza del primo.

Come è noto, la disposizione costituzionale sopra citata stabilisce, ai commi secondo e terzo, le fonti ordinarie di approvvigionamento dei bilanci degli enti territoriali sub-statali, individuandole nei tributi e nelle entrate proprie, nella compartecipazione al gettito dei tributi erariali e nella quota di spettanza del fondo perequativo. Il successivo comma quarto, inoltre, prevede che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Alle risorse previste dai commi secondo e terzo dell'art. 119, inoltre, il successivo comma quinto aggiunge — con norma evidentemente di «chiusura» — la previsione secondo la quale «lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua inter-



venti speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni», allo scopo di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Dall'insieme delle disposizioni appena menzionate si ricava con chiarezza il principio generale di corrispondenza tra funzioni esercitate ed entrate ordinarie spettanti ai diversi enti territoriali della Repubblica. L'unica eccezione a questo principio generale di corrispondenza tra funzioni e risorse è quella espressamente prevista dal comma quinto dell'art. 119: gli interventi speciali e le risorse aggiuntive che lo Stato deve destinare a singoli enti territoriali al fine di garantire la realizzazione di alcuni fondamentali valori costituzionali e l'effettivo esercizio/godimento dei diritti della persona, nonché — non a caso — per provvedere a tutti gli scopi che fuoriescano dal «normale esercizio» delle funzioni ordinariamente spettanti agli enti autonomi territoriali.

Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse rileva qui da due differenti (ma concorrenti) punti di vista.

a) In primo luogo, esso mostra chiaramente che, oltre all'ipotesi da ultimo citata, di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., il nostro diritto costituzionale non ammette che le funzioni di un ente territoriale possano essere finanziate mediante il ricorso ad entrate diverse da quelle che, in via ordinaria, competono al suo bilancio. Di conseguenza non può che ritenersi costituzionalmente illegittima la previsione secondo la quale le funzioni statali in materia di protezione civile, connesse alla declaratoria dello stato di emergenza di cui all'art. 2, lett. c), e all'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, sono finanziate a gravare sui bilanci delle Regioni interessate. Con evidenza, le risorse provenienti da questi bilanci non fanno parte, infatti, delle risorse che ordinariamente competono allo Stato.

b) Il principio costituzionale di corrispondenza tra funzioni e risorse, come desumibile dall'art. 119, Cost., rileva in questa sede anche sotto un secondo profilo.

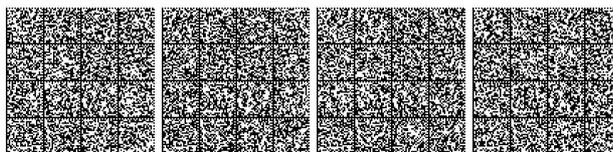
Il quarto comma di tale disposizione costituzionale, infatti, nell'affermare che le risorse dei precedenti commi «consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite», evidentemente presuppone che le risorse in questione siano stabilmente destinate al finanziamento di tali funzioni, e non al finanziamento di funzioni svolte da altri soggetti. La medesima conclusione deve necessariamente trarsi anche dal testo del successivo quinto comma dell'art. 119 Cost.: se lo Stato è chiamato a porre in essere «interventi speciali» e a destinare «risorse aggiuntive» a favore degli enti autonomi territoriali sub-statali, anche — tra l'altro — al fine di «provvedere a scopi diversi dall'esercizio delle loro funzioni», a maggior ragione si deve ritenere che non possa imprimere alle risorse «ordinarie» delle Regioni (e degli enti locali) destinazione diversa da quella del finanziamento di queste funzioni.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* — quest'ultimo limitatamente al primo periodo — nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., anche in relazione ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché al principio di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.

8.1. — Le norme contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 contrastano palesemente e in termini specifici con quanto disposto dall'art. 119, quinto comma, Cost.

In base a quanto prevede tale disposizione, come si è appena posto in rilievo, la Costituzione affida espressamente allo Stato il compito di «destinare» «risorse aggiuntive», rispetto a quelle di cui ai commi secondo e terzo del medesimo art. 119 e di «effettuare» «interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». La norma costituzionale stabilisce, altresì, le finalità cui tali «risorse aggiuntive» e tali «interventi speciali» di competenza statale debbono essere rivolti: la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale; la rimozione degli squilibri economici e sociali; la migliore garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona; la necessità di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni affidate alla competenza degli enti autonomi territoriali. In sintesi, è evidente che l'art. 119, quinto comma, Cost. attribuisce specificamente allo Stato una peculiare funzione «sussidiaria» a garanzia ultima di alcuni valori imprescindibili dell'ordinamento, intestando proprio all'ente esponenziale dell'unità e indivisibilità della Repubblica il compito di assicurare la disponibilità delle risorse e gli interventi necessari allorché i suddetti valori non possano essere adeguatamente garantiti dal normale esercizio delle funzioni spettanti alle autonomie territoriali.

Se si considera la tipologia di eventi contemplati dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 cui fanno esplicito riferimento le norme impugnate nel presente giudizio (ossia «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»), è del tutto agevole dedurre che proprio in presenza di simili circostanze di fatto ci si trova a dover fronteggiare situazioni che determinano un sicuro pregiudizio per i valori contemplati nel quinto comma dell'art. 119 Cost., che certamente fuoriescono dal campo del



«normale esercizio» delle funzioni delle autonomie territoriali e che, pertanto, costituiscono senz'altro uno dei campi privilegiati di quella responsabilità «sussidiaria» che la citata norma costituzionale intesta allo Stato. In altre parole, non può seriamente dubitarsi che tra gli «interventi speciali» di cui al quinto comma dell'art. 119, debbano essere collocati anche quelli svolti in risposta ad «emergenze» rientranti nell'ambito del disposto dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992. E non può dubitarsi che con le disposizioni che qui si contestano lo Stato intende invece sottrarsi alla responsabilità di finanziare lo svolgimento di specifici compiti che la Costituzione gli assegna, mettendo peraltro seriamente a rischio la loro concreta realizzazione.

Da ciò discende, in termini evidenti, l'illegittimità costituzionale di norme legislative quali quelle impugnate in questa sede, in quanto volte a porre a carico delle Regioni direttamente interessate dagli eventi catastrofici di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 gli oneri finanziari connessi con la gestione dell'emergenza e, dunque, volte a determinare la sostanziale «abdicazione» da parte dello Stato dai propri compiti espressamente contemplati nell'art. 119, quinto comma, Cost.

8.2. — Proprio la considerazione dei valori costituzionali a garanzia dei quali gli interventi «straordinari» dello Stato dovrebbero rivolgersi consente, d'altra parte, di ritenere che la violazione diretta dell'art. 119, quinto comma, Cost. si colleghi strettamente con la violazione di numerosi altri principi contenuti nella Carta costituzionale. E la legittimazione della Regione ricorrente a denunciare nel presente giudizio anche simili profili di illegittimità costituzionale trova sicuro fondamento in due concorrenti ragioni: a) perché trattasi di corollari direttamente connessi alla affermata violazione di una norma costituzionale sul riparto delle competenze quale quella contenuta nell'art. 119, quinto comma, Cost.; b) perché, in ogni caso, le norme impugnate incidono direttamente sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni limitandone e vincolandone le sfere di autonomia normativa e finanziaria, con la conseguenza per cui la violazione di norme costituzionali extracompetenziali è in grado di produrre, nel caso di specie, quella «lesione indiretta» delle competenze costituzionali delle Regioni cui la consolidata giurisprudenza di questa Corte è ancora l'ammissibilità nel giudizio in via principale di simili censure.

8.2.1. — In primo luogo, è palese il contrasto delle norme impugnate con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dal momento che — a dispetto della menzionata «responsabilità» dello Stato per la rimozione degli squilibri economici e sociali e per la migliore garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona — viene posto a carico proprio delle collettività colpite dalle calamità naturali o dalle catastrofi il peso economico degli interventi volti a fronteggiarle.

Tale profilo illegittimità costituzionale risulta ampiamente evocato nell'ambito del dibattito parlamentare svoltosi in occasione della conversione in legge del d.l. n. 225 del 2010. Al riguardo, si rinvia al già menzionato resoconto sommario e stenografico della seduta alla Camera dei deputati del giorno martedì 22 febbraio 2011. Può essere citato, ad esempio, l'intervento del deputato Cambursano (in part. a pag. 9 del Resoconto): «Nel territorio dove si abatteranno calamità naturali, le regioni potranno aumentare i tributi, le addizionali, l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione e quella, se necessario, anche sulle accise sul gasolio. In un colpo solo, signor Presidente, due sacri principi si sono abbattuti: il principio della solidarietà di un territorio verso un altro, ossia verso il territorio colpito, e quello della capacità contributiva. Da quello che ricordo aver studiato a suo tempo, credo che per attivare una nuova imposta o una nuova tassa, ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione, occorra individuare un presupposto patrimoniale e reddituale. Qual è il presupposto patrimoniale o reddituale di questo maggiore appesantimento fiscale dei cittadini già colpiti dalla calamità? La catastrofe naturale. Non mi pare che nella Carta costituzionale si facesse cenno a questi presupposti, ma li avete inventati voi». Nello stesso senso, tra gli altri, anche il deputato Occhiuto (pag. 17 del Resoconto): «In questo provvedimento, però, avete fatto anche di peggio. Avete fatto di più e di peggio, come hanno già ricordato altri colleghi. Vi siete persino inventati la tassa sulle disgrazie. Avete previsto, infatti, di tassare i cittadini anche per le calamità naturali, imponendo alle regioni terremotate, per esempio, o alle regioni alluvionate di aumentare le tasse e le addizionali e, qualora l'aumento delle tasse regionali non sia sufficiente a fronteggiare la calamità e si debba, quindi, utilizzare il Fondo di riserva per le spese impreviste, che è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, avete disposto che questo Fondo possa essere reintegrato in misura corrispondente mediante l'aumento dell'accisa sulla benzina e sul gasolio. L'aumento che avete previsto sarà deliberato, come è scritto nel provvedimento, dall'Agenzia delle dogane. Insomma, i cittadini che subiranno sul loro territorio una calamità naturale dovranno subire prima i danni della catastrofe e poi le stangate fiscali della regione prima e del Governo dopo».

Alla luce di queste parole, non ci vuol molto per argomentare l'evidente violazione del principio di eguaglianza, laddove si configura un trattamento deteriore proprio per le popolazioni residenti nelle aree colpite da un evento catastrofico straordinario, nonché la palese irragionevolezza di una simile disciplina.



Il principio di ragionevolezza, in particolare, è violato per due differenti ma concorrenti ragioni:

a) innanzi tutto, per la evidente irrazionalità di una misura che realizza l'effetto di gravare le collettività già colpite dalla calamità naturale da un ulteriore peso, senza che ciò trovi fondamento in alcuna ragione costituzionalmente apprezzabile, ed in particolare in una manifestazione di capacità contributiva, ed anzi a fronte di una diminuzione, estremamente probabile, della capacità contributiva di molti dei soggetti facenti parte delle collettività in questione, proprio a causa delle calamità che li hanno colpiti;

b) in secondo luogo, a causa della incoerenza che le disposizioni impugnate determinano nella legislazione vigente; il comma 5-ter del medesimo art. 5 della legge n. 225 del 1992, infatti, si fa carico delle particolari situazioni di difficoltà in cui si possono trovare le collettività colpite dalle calamità e, in considerazione di ciò, prevede che «in relazione ad una dichiarazione dello stato di emergenza, i soggetti interessati da eventi eccezionali e imprevedibili che subiscono danni riconducibili all'evento, compresi quelli relativi alle abitazioni e agli immobili sedi di attività produttive, possono fruire della sospensione o del differimento, per un periodo fino a sei mesi, dei termini per gli adempimenti e i versamenti dei tributi e dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali». A fronte di questa norma di agevolazione fiscale per i soggetti colpiti, i successivi commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, pongono a carico delle collettività colpite il peso economico degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza. Non vi è chi non veda la intrinseca contraddittorietà di queste previsioni normative.

8.2.2. — Le disposizioni impugnate, sempre in connessione con la violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., contrastano altresì con l'art. 2 Cost. ed il principio di solidarietà in esso sancito. Come è noto, infatti, in base a tale disposizione costituzionale «la Repubblica (...) richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Tale dovere di solidarietà — che proprio l'art. 119, quinto comma, Cost. richiama espressamente tra le finalità cui dovrebbero indirizzarsi le «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali» posti a carico dello Stato — trova applicazione anche tra le comunità stanziate sui diversi territori regionali. Come hanno evidenziato gli interventi occorsi in sede di dibattito parlamentare sopra riportati, l'art. 5, commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, viola tale dovere, facendo venir meno — proprio nel momento di massimo bisogno di una collettività regionale, dovuto a eventi straordinari e quasi sempre imprevedibili — il sostegno delle altre collettività.

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quater, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119, primo comma, Cost. e, in particolare, del principio di autonomia di entrata e di spesa della Regione.

9.1. — L'art. 119 Cost. risulta violato anche per un diverso profilo. Tale disposizione costituzionale — in particolare, al primo comma — stabilisce che la Regione goda di autonomia di entrata e di spesa. Tale autonomia è evidentemente vulnerata e compressa in modo grave dalle disposizioni che si contestano in questa sede.

9.2. — L'autonomia finanziaria regionale, innanzi tutto, è vulnerata dalla circostanza secondo la quale la Regione si vede imporre, mediante una legge dello Stato, l'obbligo di finanziare a carico del proprio bilancio funzioni esercitate da quest'ultimo.

L'autodeterminazione circa l'utilizzazione delle proprie risorse e la connessa responsabilità — sia generalmente politica, che specificamente fiscale — nei confronti del corpo elettorale regionale vengono evidentemente messe in crisi da tale previsione.

9.3. — La violazione dell'autonomia finanziaria regionale garantita dal primo comma dell'art. 119 Cost. è apprezzabile anche da un altro punto di vista.

I commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, infatti, nel prevedere che qualora il bilancio regionale non risulti capiente per la copertura delle spese, il Presidente della Regione debba esercitare la potestà tributaria riconosciuta alla Regione dalla legislazione nazionale vigente, deliberando aumenti — nella misura massima consentita da quest'ultima — dei tributi, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché deliberando — all'occorrenza — anche un ulteriore aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione fino ad un massimo di 5 cent. per litro, determinano un vincolo particolarmente stringente all'esercizio della potestà tributaria della Regione, azzerando i margini di scelta relativi ad una propria e responsabile «politica di imposizione fiscale». In tal modo viene dunque fortemente compressa l'autonomia di entrata della Regione.



A sostegno del presente motivo di censura, inoltre, può essere sottolineato quanto segue.

La Regione Puglia non ignora che le Regioni, ove proprio non intendano aumentare le entrate tributarie gravanti sulle popolazioni residenti sul territorio regionale, possono «liberarsi» dalla necessità di procedere in tal senso mediante una variazione di bilancio, ad esempio disponendo la riduzione di spese in esso previste. Tale rilievo, tuttavia, evidenzia ulteriormente l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, poiché rende evidente che l'unico modo che la Regione ha per evitare la compressione della propria autonomia di entrata, è quello di accettare una corrispondente compressione della propria autonomia di spesa, ossia di deliberare una variazione di bilancio che elimini o riduca spese già precedentemente stabilite nell'esercizio della propria autonomia. La lesione delle prerogative costituzionali della Regione, peraltro, risulta ancor più evidente ove si consideri, sulla scorta delle indicazioni provenienti dalla sent. n. 320 del 2004 di questa Corte, che «in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» (par. 7 del Considerato in diritto). Tale rilievo rende del tutto palese che la costrizione — per il tramite della «minaccia» costituita dalla possibile compressione della autonomia di entrata — a ridurre le politiche di spesa di una Regione comporta la incisione del «cuore pulsante» dell'autonomia di quest'ultima in parecchi degli ambiti materiali che il Titolo V della Parte seconda della Costituzione attribuisce alla competenza della medesima.

9.4. — Tali ultime considerazioni, inoltre, consentono di apprezzare un ulteriore punto di vista dal quale risultano violati tanto il principio di autonomia finanziaria delle Regioni, quanto il principio di corrispondenza tra entrate ordinarie di queste ultime e le funzioni dalle medesime esercitate. In base alla giurisprudenza costituzionale, infatti, le risorse di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost. «consentono — vale a dire devono consentire — agli enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma)» (sent. n. 37 del 2004, par. 5 del Considerato in diritto; analogamente la sent. n. 370 del 2003, par. 7 del Considerato in diritto). Ora, nell'ipotesi in cui la Regione voglia evitare la compressione della propria autonomia di entrata e, dunque, non intenda aumentare le entrate tributarie indicate dal comma 5-*quater* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, si trova a dover ridurre lo stanziamento di bilancio volto a finanziare proprie funzioni amministrative, potendo giungere addirittura a dover contemplare la possibilità di azzerare il primo ed eliminare le seconde. Con il risultato — evidentemente gravissimo per l'autonomia regionale — di veder vulnerato proprio quel principio di corrispondenza, il quale richiede che le risorse ordinariamente afferenti al bilancio regionale siano sufficienti a finanziare le funzioni regionali.

La conseguenza è di palmare evidenza: le disposizioni oggetto del presente giudizio mettono «nell'angolo» la Regione. Essa, infatti, si trova costretta o ad accettare la compressione della propria autonomia di entrata (ed in particolare della propria autonomia impositiva), ovvero ad accettare la violazione del principio di corrispondenza sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost., con il risultato di dover necessariamente rinunciare ad esercitare alcune delle proprie funzioni istituite e/o finanziate nell'ambito dell'esercizio della propria autonomia.

È evidente che — anche in questo caso — determinante al fine del prodursi della violazione qui denunciata è la circostanza secondo la quale le risorse reperite a carico del bilancio della Regione o del sistema tributario regionale ai sensi dell'art. 5, comma 5-*quater*, della legge n. 225 del 1992 sono volte a finanziare funzioni (e, più in generale, politiche) svolte da altri enti, in particolare dallo Stato. Se, infatti, le funzioni volte a fronteggiare gli stati di emergenza di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 fossero affidate alla competenza delle Regioni, queste ultime certo si vedrebbero gravare di una notevole responsabilità, in vista della quale dovrebbero comunque essere dotate delle risorse necessarie in base ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 119 Cost., ma senza dubbio le disposizioni qui impugnate non determinerebbero la violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, né dell'autonomia finanziaria regionale.

9.5. — Infine, in relazione al presente motivo di ricorso, si deve osservare quanto segue.

La Regione Puglia non ignora che la giurisprudenza di questa Corte concernente il sistema diseg-nato dall'art. 119 Cost. ha affermato che quest'ultimo non è in grado di dispiegare pienamente i propri effetti sino al momento in cui non sarà operante la legge statale espressamente prevista per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In questa sede, è però necessario evidenziare che la medesima giurisprudenza ha chiarito che ciò non comporta la conseguenza secondo la quale, anche prima della sua attuazione legislativa, l'art. 119 Cost. non sia in grado di imporre alcuni precetti direttamente operanti. Tra questi — oltre al «principio di corrispondenza», sul quale ci si è già ampiamente soffermati — è stato individuato anche quello consistente nel «divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un



sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (così la sent. n. 423 del 2004, par. 3.3 del Considerato in diritto, che richiama le sentt. nn. 320, 241 e 37 del 2004). È evidente che, invece, tale «procedere in senso inverso» è precisamente l'effetto delle disposizioni impugnate: esse infatti — per le ragioni illustrate — sopprimono spazi di autonomia finanziaria già riconosciuti alle Regioni e pongono delle norme direttamente contrastanti con i principi desumibili dall'art. 119 Cost.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119 Cost., sotto il profilo della imposizione di vincoli di destinazione a risparmi di spesa e a entrate regionali.

10.1. — Oltre al «principio di corrispondenza», e al precetto del «divieto di procedere in senso inverso», la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che dall'art. 119 Cost. debba ricavarsi un altro principio, direttamente e immediatamente operante, e particolarmente rilevante in questa sede. Si tratta del divieto di istituire fondi vincolati nella destinazione, con particolare riguardo alle materie affidate alla competenza legislativa residuale regionale o concorrente di Stato e Regioni (tra le molte, si vedano le sentt. nn. 370 del 2003, 320 del 2004, 137 e 201 del 2007).

A tutta evidenza, il caso di specie non è certo quello di un fondo, previsto nel bilancio statale, che sia finalizzato ad essere trasferito alle Regioni con vincolo di destinazione. Con altrettanta evidenza, tuttavia, il principio del divieto dei vincoli di destinazione desumibile dall'art. 119 Cost. si configura come principio generale concernente tutte le risorse garantite alle autonomie territoriali dai commi secondo e terzo della norma costituzionale citata. In dottrina è stato affermato, al riguardo, che «non può essere messo in dubbio» che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali «comprenda la possibilità di stabilire la tipologia e l'entità delle spese proprie di tali enti». Più specificamente, si è evidenziato che il divieto di imprimere vincoli di destinazione al fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., produce, in generale, «un effetto di tipo proibitivo nei confronti della normazione primaria e secondaria che stabilisca vincoli specifici di destinazione» (G. Fransonì, G. Della Cananea, Art. 119, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, III, Utet giuridica-Wolter Kluwer Italia Giuridica, Milano, 2006, pagg. 2368 e 2373).

Tale principio generale è senz'altro applicabile anche a casi come quello che viene sottoposto al giudizio di questa Corte nella sede odierna.

È indubbio, infatti, che le norme qui censurate pongono un vincolo di destinazione. Tale vincolo grava, alternativamente, o sulle somme derivanti dall'aumento del prelievo tributario eventualmente stabilito dal Presidente della Regione ai sensi di questa disposizione, o sulle somme derivanti dai risparmi di spesa che la Regione delibera mediante una variazione di bilancio per evitare di dover ricorrere ai suddetti aumenti tributari. È altrettanto indubbio, peraltro, che il divieto di vincoli nella destinazione che grava sui trasferimenti di origine statale non può che valere, a maggior ragione, in relazione alle risorse autonomamente reperite dalla Regione (come lo sono sia quelle derivanti dall'incremento del prelievo tributario che quelle conseguenti a risparmi di spesa). In relazione a casi simili, fino ad oggi, la giurisprudenza costituzionale non ha avuto modo di soffermarsi, forse perché mai la legislazione statale si era, prima d'ora, spinta così in là nella compressione dell'autonomia finanziaria regionale: è infatti molto più grave per quest'ultima un vincolo di destinazione imposto su risorse autonomamente reperite che il medesimo vincolo gravante su risorse trasferite dallo Stato. Per questa ragione, non vi è chi non veda che le norme statali impugnate violano palesemente il principio costituzionale della autonomia finanziaria, con particolare riguardo al divieto di imporre vincoli nella destinazione delle risorse.

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost., in relazione alla competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

11.1. — I commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 violano anche l'art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in quanto si pongono in contrasto con il riparto di competenze legislative concernente la materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» stabilito dalle norme costituzionali citate, così come ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale.



Al riguardo, è possibile evidenziare quanto segue.

Che la disciplina oggetto di censura debba essere ricondotta alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» non è ragionevolmente discutibile. Le norme in questione, infatti, dettano una disciplina appositamente rivolta a coordinare la «ripartizione» degli oneri finanziari connessi con la gestione degli stati di emergenza derivanti da calamità naturali o eventi catastrofici, attribuendone il peso interamente ai bilanci delle Regioni, ponendo limiti alla loro potestà di spesa (in relazione a somme ottenute mediante l'esercizio della potestà tributaria regionale ovvero mediante risparmi di spesa) e, infine, prevedendo la mera «eventualità» del ricorso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile.

La materia *de qua* è affidata, dalla Costituzione, alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. È noto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è possibile stabilire, in generale e a valere per tutte le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., cosa sia principio fondamentale e cosa non lo sia. È viceversa necessario che i criteri per discriminare le norme di principio da quelle di dettaglio tengano conto delle peculiarità delle singole materie. È, per questo che, nel caso di specie, è necessario (ancor più che in altre situazioni) fare riferimento alle pronunce di questa Corte.

Sul punto, rilevano tutte le decisioni che hanno evidenziato come le norme statali che impongono vincoli alle spese possano essere ritenute espressive di principi fondamentali soltanto (per quel che qui specificamente interessa) se tali vincoli sono volti a perseguire l'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica. Si può richiamare, solo per citare un esempio tra le pronunce più recenti, la sent. n. 326 del 2010: «Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (par. 8.5 del Considerato in diritto; nello stesso senso questa Corte si è espressa, inoltre, nella sent. n. 52 del 2010, al par. 12.3 del Considerato in diritto).

Ora, è noto che, nella maggior parte dei casi, affermazioni di tale tenore hanno avuto ad oggetto norme statali che ponevano divieti di spesa, mentre in questo caso le norme impugnate pongono un limite differente, consistente — come già messo in evidenza — in un vincolo nella destinazione di risorse indiscutibilmente di spettanza regionale in quanto riconducibili alle fonti di entrata di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost. La Regione Puglia, tuttavia, ritiene che l'orientamento giurisprudenziale appena richiamato non possa non valere anche per questo diverso limite, il quale, come si è mostrato più sopra, è particolarmente grave per l'autonomia regionale proprio perché destinato ad investire risorse non trasferite dallo Stato ma autonomamente reperite dalla Regione. Ciò, nel caso di specie, conduce senz'altro ad escludere la qualifica di «principio fondamentale» ai precetti di cui all'art. 5, commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, in quanto — evidentemente — i limiti che essi impongono non sono in alcun modo finalizzati al perseguimento dell'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica, né un simile obiettivo è in alcun modo desumibile dal tenore testuale delle disposizioni in questione.

Per questi motivi, si deve ritenere che le norme impugnate, nella parte in cui impongono limiti e vincoli puntuali all'utilizzo di risorse finanziarie regionali, siano contrastanti con il riparto delle competenze legislative in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», non essendo in alcun modo qualificabili come principi fondamentali di tale materia.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente alla introduzione del comma 5-*quinqies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., anche in relazione ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché al principio di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., nella parte in cui prevede che l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile è semplicemente «possibile» e subordinato a valutazioni «politiche» del Governo anziché essere obbligatorio e automatico.

12.1. — La presente censura è proposta in via subordinata rispetto a tutte quelle fin qui prospettate. La Regione Puglia, infatti, sostiene che — anche nella denegata ipotesi in cui questa Corte ritenesse di respingere tutte le questioni di legittimità costituzionale concernenti il comma 5-*quater*, considerato in combinato disposto con il comma 5-*quinqies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 — esisterebbero comunque buone ragioni per ritenere costituzionalmente illegittima, in via autonoma, quest'ultima disposizione.



Essa — lo si ricorda — prevede quanto segue: «Qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-*quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile». In base a questa norma, dunque, l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, anche nel caso in cui ricorrano gli eventi straordinari di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), e 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, non è «obbligatorio» e «automatico». Viceversa, tale accesso è innanzi tutto subordinato, alternativamente, al ricorrere di due condizioni: a) che siano state percorse le strade indicate dal comma 5-*quater* (o che non possano essere percorse, come correttamente evidenzia la direttiva del Presidente del Consiglio più sopra citata); b) che sia stata data la qualificazione degli eventi calamitosi in questione come di «rilevanza nazionale».

In presenza di queste condizioni, l'accesso al Fondo nazionale è consentito soltanto a seguito di una valutazione «unilaterale», «politica» ed «insindacabile» dello Stato.

È dunque possibile, ad esempio, il verificarsi di simili occorrenze: la Regione colpita dalla calamità o evento straordinario delibera gli aumenti tributari ai sensi dell'art. 5, comma 5-*quater*, della legge n. 225 del 1992, e tuttavia ciò non è sufficiente per coprire le spese degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza. Ciò nonostante, lo Stato nega — al fine di coprire queste spese — l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, in base ad una propria unilaterale valutazione.

12.2. — Nel precedente motivo di censura illustrato al par. 8 si è messo in luce come il combinato disposto dei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 abbia come effetto quello di vulnerare gravemente l'art. 119, quinto comma, Cost., in connessione con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. e con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

In base a quanto prevede la prima di tali disposizioni, infatti, la Costituzione affida allo Stato il compito di «destinare» «risorse aggiuntive» rispetto a quelle di cui ai commi secondo e terzo del medesimo art. 119 e di «effettuare» «interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». La norma costituzionale stabilisce, altresì, le finalità cui tali «risorse aggiuntive» e tali «interventi speciali» di competenza statale debbono essere rivolti: la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale; la rimozione degli squilibri economici e sociali; la migliore garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona; la necessità di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni affidate alla competenza degli enti autonomi territoriali. In sintesi, come si è già argomentato, è evidente che l'art. 119, quinto comma, Cost. attribuisce specificamente allo Stato una peculiare funzione «sussidiaria» a garanzia ultima di alcuni valori imprescindibili dell'ordinamento, intestando proprio all'ente esponenziale dell'unità e indivisibilità della Repubblica il compito di assicurare la disponibilità delle risorse e gli interventi necessari allorché i suddetti valori non possano essere adeguatamente garantiti dal normale esercizio delle funzioni spettanti alle autonomie territoriali. Si tratta, dunque, della specifica declinazione che assumono, in relazione al rapporto tra i diversi enti che compongono la Repubblica, il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. ed il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Nel precedente par. 8 si è evidenziato, altresì, come tali principi costituzionali siano violati da un sistema che affidi alle Regioni il compito di finanziare, eventualmente innalzando la propria pressione tributaria, gli interventi volti a fronteggiare le emergenze. Qui deve invece essere messo in luce che — anche ove fosse ritenuto conforme a Costituzione il comma 5-*quater* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 — analoghe ragioni di incostituzionalità permarrebbero in relazione allo specifico disposto del comma 5-*quinquies*, primo periodo, del citato art. 5.

I principi di solidarietà ed eguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, che la medesima affida alla garanzia «ultima» dello Stato e che, sotto tale profilo, trovano concretizzazione soprattutto nell'art. 119, quinto comma, Cost., infatti, verrebbero senza dubbio compromessi ove — pur avendo la Regione colpita da un evento straordinario rientrante tra quelli disciplinati dall'art. 2, comma 1, lett. c), e 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 adottato tutte le misure previste dal comma 5-*quater* del medesimo articolo, senza però giungere a coprire integralmente le spese degli interventi necessari — lo Stato, in base al primo periodo del successivo comma 5-*quinquies*, potesse determinarsi a negare, del tutto irrazionalmente, l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile per gli importi che residuano. Anche in questo caso, infatti, risulterebbe compromessa, per di più in termini manifestamente irragionevoli, quella funzione «solidaristica» e «sussidiaria», a tutela di alcuni beni giuridici fondamentali, che l'art. 119, quinto comma, Cost., affida allo Stato.

Tale incostituzionalità, invece, non sussisterebbe, ove l'accesso al Fondo suddetto — una volta che la Regione abbia dimostrato l'avvenuta adozione delle misure di cui al comma 5-*quater* o l'impossibilità di adottarle e, comunque, l'insufficienza delle risorse reperite — fosse «obbligatorio» ed «automatico», ossia non subordinato a valutazioni discrezionali da parte del Governo. Il comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 deve dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, pure in presenza delle due condizioni sopra accennate



(impossibilità di coprire il fabbisogno finanziario con le misure di cui al comma 5-*quater*, qualificazione delle emergenze come «di rilevanza nazionale») subordina l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile ad una valutazione «politica» dello Stato che lo rende meramente possibile anziché obbligatorio ed automatico come la Costituzione richiederebbe.

13. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente alla introduzione del comma 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), nonché del principio costituzionale di leale collaborazione, nella parte in cui la norma censurata rende «possibile» il ricorso al Fondo nazionale di protezione civile solo a seguito di decisioni unilaterali affidate al libero apprezzamento politico del Governo nazionale, anziché prevedere che tali decisioni siano adottate a seguito di un procedimento concertato al quale prendano parte pariteticamente lo Stato e la Regione interessata.

13.1. — In subordine rispetto alle censure illustrate ai precedenti parr. 7-11, nonché in ulteriore subordine rispetto alla censura illustrata al precedente par. 12, la Regione ricorrente ritiene che l'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992, sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica.

Quanto esposto nei paragrafi precedenti dovrebbe condurre a ritenere la normativa impugnata costituzionalmente illegittima nel suo complesso, dal momento che pone interamente a carico del bilancio regionale le spese volte a sostenere gli interventi realizzati per fronteggiare le situazioni di emergenza derivanti dagli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992. Le argomentazioni già spese, inoltre, dovrebbero (in via subordinata) condurre a ritenere incostituzionale, comunque, il meccanismo previsto dall'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo, che non rende «automatica» la possibilità di fruire del Fondo nazionale di protezione civile ove le risorse di cui al precedente comma 5-*quater* siano state reperite e non siano sufficienti, ovvero non possano essere reperite. Tuttavia, nella denegata ipotesi in cui anche quest'ultimo profilo di censura non fosse ritenuto fondato, il primo periodo del citato comma 5-*quinquies* deve comunque essere ritenuto costituzionalmente illegittimo perché subordina la decisione circa l'utilizzo del Fondo nazionale di protezione civile ad una decisione unilaterale della Stato, senza alcun coinvolgimento della Regione.

Tale disciplina viola evidentemente il principio di leale collaborazione e lo statuto costituzionale della «chiamata in sussidiarietà» nelle materie di potestà legislativa concorrente, così come ricostruito dalla giurisprudenza di questa Corte.

13.2. — Come già illustrato al paragrafo precedente, l'utilizzazione del Fondo nazionale di protezione civile viene subordinata, innanzi tutto, disgiuntivamente alle seguenti condizioni: a) che siano state percorse le strade indicate dal comma 5-*quater* (o che esse non possano essere percorse, come correttamente evidenzia la direttiva del Presidente del Consiglio più sopra citata); b) che sia intervenuta la qualificazione, da parte del Governo, degli eventi calamitosi in questione come di «rilevanza nazionale». In presenza di queste condizioni, l'accesso al Fondo nazionale è consentito soltanto a seguito di una valutazione «unilaterale», «politica» ed «insindacabile» dello Stato.

Per apprezzare l'illegittimità costituzionale della normativa in esame da questo specifico punto di vista, è necessario procedere, innanzi tutto, alla sua collocazione nell'ambito del riparto di competenze di cui all'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost. In base a quanto si è già sostenuto al par. 11.1, la materia interessata dalla specifica disposizione di cui all'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo — trattandosi di disciplina che coordina la ripartizione degli oneri finanziari derivanti da eventi catastrofici e regola le modalità di accesso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile — è evidentemente quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», affidata, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., alla competenza concorrente di Stato e Regioni. L'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo, istituisce — come più sopra evidenziato — una funzione amministrativa nella quale ha modo di esplicarsi la discrezionalità delle scelte statali. Si tratta della decisione, concernente la concessione o meno dell'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, ove sussistano le condizioni indicate sub a) e b).

Come è noto, a partire dalle sentt. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto costituzionalmente legittimo che la legge statale avochi al livello centrale funzioni amministrative in materie differenti da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., soltanto ove venga rispettato uno specifico «statuto» costituzionale, caratterizzato sia da presupposti sostanziali (la sussistenza di esigenze unitarie) che da obblighi procedurali (la necessità di prevedere forme di esercizio della funzione che contemplino una «intesa» con la Regione interessata). La Regione Puglia ritiene che l'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992 sia incostituzionale, in quanto individua una funzione amministrativa discrezionale ove invece avrebbe dovuto configurare un automatismo: questo punto è stato illustrato nel precedente par. 12. Ove però si considerasse costituzionalmente legittima la configurazione



di questa funzione amministrativa discrezionale, la ricorrente non nega la sussistenza delle esigenze unitarie in grado di legittimare l'allocazione al livello statale della funzione. Ritiene, però, che il modo in cui l'esercizio della medesima sia stato disciplinato dalla legge statale non rispetti lo «statuto» elaborato al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale.

Tra le altre, infatti, la sent. n. 6 del 2004 e la sent. n. 383 del 2005 hanno evidenziato, al di là di ogni possibile dubbio, come le funzioni amministrative avocate dallo Stato in sussidiarietà nelle materie di competenza concorrente ovvero residuale regionale, devono essere esercitate mediante un procedimento che contempli una «intesa forte» con la singola Regione interessata. Il punto è stato efficacemente approfondito dalla recentissima sent. n. 33 del 2011, che offre elementi di sicuro rilievo in relazione alla presente questione di legittimità costituzionale.

In questa decisione, infatti, è stata ribadita l'esclusione della «legittimità di una disciplina che ai fini del perfezionamento dell'intesa contenga la “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, affermandosi, viceversa, la necessità che il contenuto dell'atto sia frutto di una codecisione paritaria e indicando, altresì, la necessità di prevedere — in caso di dissenso — idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze (sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 383 e n. 339 del 2005)». Inoltre, alla stregua di queste indicazioni, è stata ritenuta conforme a Costituzione una disciplina caratterizzata da «un procedimento che si articola dapprima, attraverso la nomina di un comitato a composizione paritaria il cui scopo è appunto quello di addivenire all'accordo, e quindi, in caso di esito negativo, attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri cui prende parte il Presidente della Regione interessata». Ciò in virtù delle seguenti considerazioni: *i)* «in mancanza dell'accordo regionale, si determina non già l'automatico trasferimento del potere decisorio in capo allo Stato, bensì l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario»; *ii)* «solo laddove neppure in tale sede sia possibile addivenire ad un'intesa, allora la decisione viene rimessa al Governo con il coinvolgimento, peraltro, anche del Presidente della Regione»; *iii)* su questa decisione, che «assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica si esercita, inoltre, la funzione di controllo tipica dell'emanazione di tali atti, avverso i quali ben potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione» (*cf.* in part. il par. 7.1.2. del Considerato in diritto).

Queste considerazioni sono estremamente pertinenti in relazione al caso di specie, perché mostrano come le decisioni concernenti le funzioni amministrative esercitate al livello statale nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva di quest'ultimo devono essere adottate mediante un procedimento concertato, caratterizzato da una posizione paritaria di Stato e Regione interessata. Nella vicenda che qui specificamente interessa ciò comporta che — ove la Regione faccia richiesta di utilizzare il Fondo nazionale di protezione civile per gli interventi realizzati o da realizzare nel proprio territorio in conseguenza di un evento straordinario ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, in presenza delle condizioni suddette, e lo Stato invece intenda negare tale richiesta — la decisione finale (negativa o positiva che *sia*) non possa essere presa unilateralmente da quest'ultimo. Viceversa, per il caso in cui le parti non riescano a trovare un accordo al riguardo, la legge dovrebbe prevedere «l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario», nonché meccanismi decisori «finali» che conservino la «equior-dinazione» delle parti, similmente a quella disciplina — scrutinata con esito favorevole dalla sent. n. 33 del 2011 — che prevede lo svolgersi della «funzione di controllo tipica dell'emanazione» degli atti del Presidente della Repubblica, nei confronti dei quali, peraltro, «ben potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione» (*cf.* in part. il par. 7.1.2. del Considerato in diritto).

Ora, la Regione Puglia non intende sostenere che quello accennato sia l'unico procedimento costituzionalmente legittimo per conseguire lo scopo di superare le eventuali situazioni di stallo derivanti dal mancato raggiungimento dell'intesa circa la concessione o meno della possibilità di utilizzare il Fondo nazionale di protezione civile. Ciò che però si ricava in termini evidenti dalla decisione appena menzionata è che il procedimento che il legislatore statale predisponga a questo specifico scopo deve necessariamente uniformarsi ai principi che caratterizzano la disciplina brevemente richiamata più sopra e che, come si è visto, hanno consentito alla medesima di passare indenne il vaglio di costituzionalità. Il procedimento in questione, dunque, una volta acclarata l'impossibilità di raggiungere l'intesa nel confronto diretto tra le parti interessate, deve individuare una ulteriore sede decisionale (ad esempio, un comitato paritetico) rispettando il principio di parità delle parti (statale e regionale) e, ove ritenga di affidare ulteriormente ad una sola di esse (ossia al Governo) il potere di superare lo stallo eventualmente prodottosi anche in questa sede, deve predisporre strumenti di controllo della correttezza (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che, ancora una volta, si caratterizzino per la loro terzietà.



Come è agevole constatare, nulla di tutto ciò è previsto dalla disciplina impugnata in questa sede, che si limita ad attribuire la decisione circa la utilizzazione del Fondo al solo Governo. Si tratta, dunque, della «secca» devoluzione ad una delle parti della decisione. Nulla di più lontano da quella garanzia di «paritarietà» e di leale collaborazione (effettiva) che la giurisprudenza costituzionale ha sempre tenuto a ribadire. Da ciò l'evidente incostituzionalità della disciplina in questione anche sotto il profilo appena considerato.

14. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente all'introduzione del comma 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), nonché del principio costituzionale di leale collaborazione, nella parte in cui affida la qualificazione degli eventi calamitosi come di «rilevanza nazionale» al libero apprezzamento politico del Governo nazionale, anziché prevedere che tali decisioni siano adottate a seguito di un procedimento concertato al quale prendano parte pariteticamente lo Stato e la Regione interessata.

14.1. — In subordine rispetto alle censure illustrate ai precedenti parr. 7-11, la Regione ricorrente ritiene, infine, che l'art. 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992, sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica, sotto un ulteriore profilo.

La disposizione in questione istituisce una funzione amministrativa in una materia di competenza concorrente (quella, già più volte evocata, del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»). Si tratta della qualificazione degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), e all'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, come di «rilevanza nazionale»: qualificazione dalla quale viene fatta dipendere la possibilità di accedere alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile. Anche in questo caso la norma che affida al solo Stato lo svolgimento della funzione amministrativa in questione è incostituzionale, per le medesime ragioni illustrate nel par. 13. La giurisprudenza costituzionale ha infatti chiarito che, nelle materie di competenza concorrente, la avocazione da parte dello Stato di una funzione amministrativa può essere ritenuta costituzionalmente corretta solo quando sussistano alcuni presupposti. Per quel che qui interessa, lo svolgimento della funzione deve essere disciplinato in modo tale da affidare la decisione ad una «intesa» con la Regione interessata.

Al riguardo — come già messo in luce nel paragrafo precedente — rileva inoltre ciò che è stato affermato dalla sent. n. 33 del 2011, ossia che, quando vi sia dissenso tra le parti, il procedimento predisposto dalla legge in questione deve individuare una ulteriore sede decisionale (ad esempio, un comitato paritetico) rispettando il principio di parità delle parti (statale e regionale) e, ove ritenga di affidare ulteriormente ad una sola di esse (ossia al Governo) il potere di superare lo stallo eventualmente prodottosi anche in questa sede, deve predisporre strumenti di controllo della correttezza politica (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che, ancora una volta, si caratterizzino per la loro terzietà.

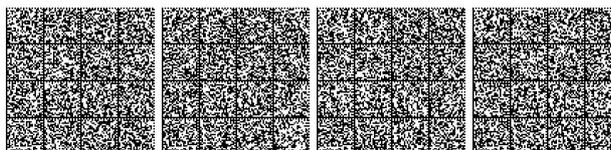
È agevole constatare che nulla di tutto ciò è previsto dalla disciplina impugnata, la quale si limita ad attribuire la decisione circa la qualificazione dell'evento straordinario da cui è scaturita l'emergenza al solo Governo, in tal modo determinando la «secca» devoluzione ad una delle parti della decisione. Nulla di più lontano da quella garanzia di «paritarietà» e di leale collaborazione (effettiva) che la giurisprudenza costituzionale ha sempre considerato imprescindibile e dalla cui mancanza discende l'evidente illegittimità costituzionale della disciplina in questione anche sotto il profilo appena considerato.

15. — Sintesi delle questioni proposte.

In chiusura del presente ricorso, la Regione Puglia ritiene opportuno offrire una sintetica ricapitolazione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Corte.

I) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, in quanto tali norme pongono a carico dei bilanci delle Regioni colpite da calamità naturali o altri eventi catastrofici in relazione ai quali si decida di deliberare lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, il peso economico di tutti gli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza (a prescindere dall'ente cui debba essere riferita la competenza e la responsabilità in ordine alla loro realizzazione) ed in particolare il peso economico delle funzioni affidate alla competenza dello Stato, per violazione:

dell'art. 119 Cost. e, in particolare, del principio generale di corrispondenza tra funzioni esercitate ed entrate ordinarie da esso desumibile, poiché tale principio: a) non ammette che le funzioni di un ente territoriale possano essere finanziate mediante il ricorso ad entrate diverse da quelle che, in via ordinaria, competono al suo bilancio; b) richiede che le entrate ordinarie degli enti territoriali sub-statali siano stabilmente destinate al finanziamento delle funzioni di questi ultimi e non al finanziamento di funzioni svolte da altri soggetti, ed in particolare dallo Stato.



II) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione:

dell'art. 119, quinto comma, Cost., anche in relazione ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché al principio di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., in quanto le norme impugnate: *a)* determinano la violazione del dovere solidaristico imposto allo Stato di assicurare la disponibilità di «risorse aggiuntive» e gli «interventi necessari» a garantire i valori imprescindibili dell'ordinamento indicati dalle disposizioni costituzionali sopra citate, allorquando i suddetti valori non possano essere adeguatamente garantiti dal «normale esercizio delle funzioni» spettanti alle autonomie territoriali; *b)* pongono irrazionalmente, in violazione dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e dei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., a carico proprio delle collettività colpite dalle calamità naturali o dalle catastrofi il peso economico degli interventi volti a fronteggiarle, a dispetto della «responsabilità» dello Stato per la rimozione degli squilibri economici e sociali e per la migliore garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona; *c)* introducono una disciplina incoerente e contraddittoria, la quale, a fronte delle agevolazioni fiscali previste dal comma 5-*ter* del medesimo art. 5 della legge n. 225 del 1992, pone a carico delle collettività colpite il peso economico degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza.

III) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione:

dell'art. 119, primo comma, Cost. e, in particolare, del principio di autonomia di entrata e di spesa della Regione, in quanto le norme impugnate: *a)* impongono l'obbligo di finanziare a carico del bilancio regionale funzioni esercitate dallo Stato, impedendo dunque la possibilità, per la collettività regionale, di autodeterminarsi circa l'utilizzazione delle proprie risorse, nonché l'esplicarsi della connessa responsabilità politica e fiscale degli organi regionali dinanzi al corpo elettorale della Regione; *b)* determinano un vincolo particolarmente stringente all'esercizio della potestà tributaria regionale, azzerando i margini di scelta relativi ad una propria e responsabile «politica di imposizione fiscale» e comprimendo così l'autonomia di entrata della Regione; *c)* costringono la Regione o ad accettare la compressione della propria autonomia di entrata (ed in particolare della propria autonomia impositiva), ovvero ad accettare la violazione della propria autonomia di spesa, nonché del principio di corrispondenza tra entrate e funzioni sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost., con il risultato di dover necessariamente rinunciare ad esercitare alcune delle proprie funzioni istituite e/o finanziate nell'ambito dell'esercizio della propria autonomia, per finanziare invece funzioni di altri enti territoriali ed in particolare dello Stato; *d)* determinano la violazione del «divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali» (sent. n. 423 del 2004).

IV) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione:

dell'art. 119 Cost., in quanto le norme impugnate impongono vincoli di destinazione a risorse reperite autonomamente dalle Regioni (maggiori entrate tributarie o risparmi di spesa), in contrasto con il principio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, che comprende anche, per questi ultimi, la possibilità di stabilire autonomamente la tipologia e l'entità delle proprie spese.

V) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione:

dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost., poiché, con disposizioni riconducibili alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», il legislatore statale ha imposto limiti alle spese e alle entrate spettanti alle Regioni non qualificabili come «principi fondamentali» della suddetta materia.

In via subordinata rispetto a tutte le censure precedenti:

VI) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente alla introduzione del comma 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, nella parte in cui, pure in presenza delle due condizioni ivi contemplate (impossibilità di coprire il fabbisogno finanziario con le misure di cui al comma 5-*quater*, qualificazione delle emergenze come



«di rilevanza nazionale»), subordina l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile ad una valutazione «politica» dello Stato che lo rende meramente possibile anziché prevederlo come conseguenza obbligatoria ed automatica, per violazione:

dell'art. 119, quinto comma, Cost., anche in relazione ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché al principio di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., in quanto la norma impugnata contrasta, del tutto irrazionalmente, con il dovere solidaristico imposto allo Stato di assicurare la disponibilità di «risorse aggiuntive» e gli «interventi necessari» a garantire i valori imprescindibili dell'ordinamento indicati dalle disposizioni costituzionali sopra citate, allorchando i suddetti valori non possano essere adeguatamente garantiti dal «normale esercizio delle funzioni» spettanti alle autonomie territoriali.

In via subordinata rispetto alla censura VI, dunque in via ulteriormente subordinata rispetto alle censure I-V:

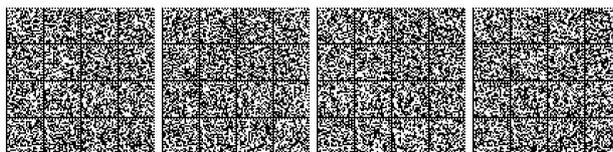
VII) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente alla introduzione del comma 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, nella parte in cui rende «possibile» il ricorso al Fondo nazionale di protezione civile solo a seguito di decisioni unilaterali affidate al libero apprezzamento politico del Governo nazionale, anziché prevedere che tali decisioni siano adottate a seguito di un procedimento concertato al quale prendano parte pariteticamente lo Stato e la Regione interessata, per violazione:

degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, poiché, in una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni («coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), la norma impugnata attribuisce una funzione amministrativa allo Stato, prevedendo che quest'ultimo la possa esercitare in modo totalmente unilaterale, dovendo invece il legislatore statale — in base allo statuto della c.d. «chiamata in sussidiarietà» — disporre che tale funzione sia esercitata mediante modalità procedurali che garantiscano la paritarietà tra lo Stato e la Regione interessata, in particolare, prevedendo la necessità dell'intesa e (una volta acclarata l'impossibilità di raggiungere l'accordo sulla decisione da prendere) individuando una ulteriore sede decisionale che rispetti il principio di parità delle parti, nonché, infine, ove ritenga di affidare ulteriormente ad una sola di esse (ossia al Governo) il potere di superare lo stallo eventualmente prodottosi anche in questa sede, predisponendo strumenti di controllo della correttezza (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che si caratterizzino per la loro terzietà.

In via subordinata rispetto alle questioni I-V:

VIII) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente all'introduzione del comma 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, nella parte in cui affida la qualificazione degli eventi calamitosi come di «rilevanza nazionale» al libero apprezzamento politico del Governo, anziché prevedere che tali decisioni siano adottate a seguito di un procedimento concertato al quale prendano parte pariteticamente lo Stato e la Regione interessata, per violazione:

degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, poiché, in una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni («coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), la norma impugnata attribuisce una funzione amministrativa allo Stato, prevedendo che quest'ultimo la possa esercitare in modo totalmente unilaterale, dovendo invece il legislatore statale — in base allo statuto della c.d. «chiamata in sussidiarietà» — disporre che tale funzione sia esercitata mediante modalità procedurali che garantiscano la paritarietà tra lo Stato e la Regione interessata, in particolare, prevedendo la necessità dell'intesa e (una volta acclarata l'impossibilità di raggiungere l'accordo sulla decisione da prendere) individuando una ulteriore sede decisionale che rispetti il principio di parità delle parti, nonché, infine, ove ritenga di affidare ulteriormente ad una sola di esse (ossia al Governo) il potere di superare lo stallo eventualmente prodottosi anche in questa sede, predisponendo strumenti di controllo della correttezza (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che si caratterizzino per la loro terzietà.



P.Q.M.

Si chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi 5-quater e 5-quinquies nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Roma, addì 20 aprile 2011

Avv. CECCHETTI

11C0324

N. 41

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2011
(della Regione Marche)*

Bilancio e contabilità pubblica - Calamità pubbliche e protezione civile - Finanza regionale - Sistema di protezione civile - Regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità che debbono essere affrontati «con mezzi e poteri straordinari» - Previsione che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione possa deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per auto-trazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita - Prevista attivazione del Fondo nazionale di protezione civile solo nell'ipotesi di insufficienza delle risorse regionali come sopra incrementate, ovvero per effetto della discrezionale valutazione del Governo sulla «rilevanza nazionale» - Lamentata imposizione alle Regioni dell'onere di finanziare funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti, lamentata imposizione dell'obbligo di esercitare la potestà tributaria regionale con vincolo di destinazione delle relative entrate, imposizione di vincoli puntuali all'utilizzo di risorse finanziarie regionali, lamentata unilateralità del potere governativo di qualificare l'evento come di rilevanza nazionale, lamentata abdicazione dello Stato dai propri doveri a garanzia di valori imprescindibili dell'ordinamento, in subordine lamentato accesso al Fondo nazionale meramente possibile anziché obbligatorio e automatico o almeno concertato - Ricorso della Regione Marche - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei principi di corrispondenza tra funzioni e risorse, di autonomia di entrata e di spesa della Regione, e del divieto di vincoli di destinazione, violazione delle attribuzioni legislative regionali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-quater, che inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto; legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Ricorso della Regione Marche, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 583 del 19 aprile 2011, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale per atto del notaio Fernando Rosario Giampietro di Ancona, n. rep. 2182 del 19 aprile 2011;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, pubblicata nella



Gazzetta Ufficiale 26 febbraio 2011, n. 47 S.O., nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi *5-quater* e *5-quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

1. — Il presente ricorso trae origine dalla conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), avvenuta ad opera della legge 26 febbraio 2011, n. 10.

In sede di conversione il comma *2-quater* è stato aggiunto all'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010. Sono stati così inseriti, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), due nuovi commi: il *5-quater* e il *5-quinquies*, nei quali si stabilisce:

5-quater: «A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della regione interessata dagli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*), 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 maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita»;

5-quinquies: «Qualora le misure adottate ai sensi del comma *5-quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma *5-quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile. Qualora sia utilizzato il fondo di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il fondo è corrispondentemente e obbligatoriamente reintegrato in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. La misura dell'aumento, comunque non superiore a cinque centesimi al litro, è stabilita con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane in misura tale da determinare maggiori entrate corrispondenti all'importo prelevato dal fondo di riserva. La disposizione del terzo periodo del presente comma si applica anche per la copertura degli oneri derivanti dal differimento dei termini per i versamenti tributari e contributivi ai sensi del comma *5-ter*».

Con il presente atto, la Regione ricorrente impugna queste disposizioni perché dirette a produrre l'effetto di porre a carico del bilancio regionale il peso finanziario di tutte le funzioni di protezione civile volte a fronteggiare eventi straordinari, a prescindere dall'ente competente ad esercitare tali funzioni e ad effettuare gli interventi concreti, e ciò anche quando l'ente competente sia lo Stato. La legge statale pone a carico della Regione non solo gli oneri economici e finanziari connessi all'esercizio delle funzioni di competenza regionale, ma anche quelli che fanno capo alle funzioni attribuite a tutti gli altri enti coinvolti dalla situazione di emergenza e, in particolare, alle funzioni esercitate o facenti capo a organi o servizi dello Stato.

2. — Il quadro normativo nel quale le disposizioni impugnate si inseriscono è il seguente.

Il sistema di protezione civile è disciplinato dalla legge n. 225 del 1992, dagli artt. 107-109 del d.lgs. 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), nonché dal d.l. 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 in legge, con modificazioni, dalla legge n. 401 del 2001.

In particolare, l'art. 2, comma 1, lett. *c*), della legge n. 225 del 1992 stabilisce: «Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in: *a*) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; *b*) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; *c*) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari».

L'individuazione delle funzioni che sono destinate ad attivarsi dinanzi a quest'ultima categoria di eventi deve procedere necessariamente tramite l'analisi del successivo art. 5, comma 1, della medesima legge. Esso dispone infatti che, «al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*), il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente



del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi», aggiungendo che «con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti». Il successivo comma 2 prevede che «per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico», prevedendo altresì che «le ordinanze sono emanate di concerto, relativamente agli aspetti di carattere finanziario, con il Ministro dell'economia e delle finanze» (tale periodo è stato aggiunto dall'art. 2, comma 2-*quinquies*, dell'impugnato d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge). Ai sensi del comma 3 del medesimo art. 5 della legge n. 225 del 1992, inoltre, «il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose (...)». Infine, in base al comma 4, «il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati (...)».

Ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, allo Stato spetta la «predisposizione, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e la loro attuazione», nonché il compito di provvedere al «soccorso tecnico urgente, (alla) prevenzione e lo spegnimento degli incendi e (allo) spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi».

L'art. 11 della legge n. 225 del 1992 individua le strutture di livello nazionale alle quali è necessario affidarsi per gli interventi operativi. Si tratta: del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate, delle forze di Polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei Servizi tecnici nazionali, dei gruppi nazionali di ricerca scientifica di cui all'articolo 17, dell'Istituto nazionale di geofisica (e di altre istituzioni di ricerca), della Croce rossa italiana, delle strutture del Servizio sanitario nazionale, delle organizzazioni di volontariato e, infine, del Corpo nazionale soccorso alpino - CNSA (CAI).

All'attività di protezione civile, tuttavia, sono chiamati, in collaborazione tra loro, diversi enti e soggetti, individuati nell'art. 6 della legge n. 225 del 1992. In articolare, la disposizione citata, al comma 1, prevede che «all'attuazione delle 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, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata».

Si tratta, tuttavia, di una norma che riguarda in generale il concorso dei diversi enti che compongono il «Servizio nazionale della protezione civile» a tutte le varie e molteplici attività che al medesimo devono essere ricondotte. Le norme impugnate si riferiscono, in particolare, all'assetto delle competenze concernenti la gestione degli eventi straordinari di cui all'ad. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992.

In relazione a questi eventi, le attribuzioni e funzioni affidate alla Regione (ed agli altri enti sub-statali) si debbono richiamare le norme di cui agli artt. 108 e 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 e l'art.12 della legge n. 225 del 1992.

Agli enti locali sub-regionali sono affidate dalla legge importanti (seppur circoscritte) funzioni: l'art. 108, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998, alloca al livello comunale la competenza a provvedere alla «attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza»; «alla vigilanza sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti»; infine, «all'utilizzo del volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali».

Alle regioni spettano competenze che — nell'ambito del quadro suddetto — assumono caratteri complementari: l'art. 107, comma 1, lett. a), numero 4 e 7, affida alla Regione l'«attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi», e le funzioni relative «agli interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato»; così come l'art. 12 della legge n. 225 del 1992 si limita ad affidare alla Regione il generico compito di «partecipa(re) all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile indicate nell'articolo 3» della medesima legge, ossia (per quel che qui specificamente rileva), «al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi di cui all'articolo 2».



A queste competenze delle regioni si possono aggiungere quelle eventualmente affidate da specifiche ordinanze governative di protezione civile, che provvedano in deroga alle disposizioni vigenti. Il quadro delle competenze è definito, in termini più generali, dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 343 del 2001, il quale così dispone: «Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, determina le politiche di protezione civile, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (...)». Come si vede, la competenza del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile è disegnata come una competenza generale e residuale: tutto ciò che non è specificamente attribuito ad altri enti (e si tratta, come si è visto, di compiti limitati e comunque di minore portata, almeno in relazione al settore degli eventi straordinari di cui al cit. art. 2, comma 1, lettera c), legge n. 225 del 1992), è infatti attribuito alla Presidenza del Consiglio. Le stesse competenze degli altri enti territoriali, peraltro, sono derogabili mediante le ordinanze di protezione civile, che possono disporre anche in difformità dalle disposizioni legislative vigenti.

Come si può agevolmente constatare, quelle volte a fronteggiare eventi calamitosi straordinari sono funzioni, nel loro complesso, affidate alle politiche governative, ed in particolare attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri. Gli enti territoriali sub-statali svolgono funzioni di supporto e sostanzialmente ancillari rispetto a quelle affidate agli apparati dello Governo centrale.

3. — Le nuove previsioni contenute nei commi *5-quater* e *5-quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 inseriscono in questo sistema norme che limitano fortemente l'autonomia costituzionale delle regioni. Si tratta, infatti, di norme che fanno gravare interamente sul bilancio regionale anche il finanziamento delle funzioni e degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza connessa ad eventi straordinari che non sono riconducibili alla competenza delle regioni e, in particolare, le funzioni e gli interventi di competenza dello Stato o degli altri enti territoriali.

Nonostante la pluralità di enti chiamati a fronteggiare l'emergenza, e nonostante il ruolo di primo piano che ricopre lo Stato nelle vicende in questione, infatti, i commi *5-quater* e *5-quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 pongono interamente a carico del bilancio della Regione interessata, o delle regioni territorialmente interessate da una dichiarazione di stato di emergenza per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), tutti gli oneri finanziari conseguenti all'emergenza, indipendentemente dagli organi e dall'ente (Stato, regione, province e comuni) chiamati ad intervenire in concreto sulla base del riparto di competenze stabilito nei richiamati artt. 5-6 e 11-15 della medesima legge n. 225 del 1992 e nell'art. 5 del d.l. n. 343 del 2001, nonché nelle ordinanze contingibili e urgenti eventualmente derogatorie rispetto alla normativa legislativa vigente sul riparto delle competenze e, dunque, indipendentemente dalla titolarità statale, regionale o locale delle funzioni amministrative in concreto esercitate o da esercitare.

Il bilancio regionale si trova dunque a dover fronteggiare spese connesse a funzioni che la Regione non è chiamata ad esercitare e che, viceversa, fanno capo agli altri enti territoriali e, in particolare, allo Stato.

Sempre nel nuovo comma *5-quater* è contenuta una previsione che solo all'apparenza determina un ampliamento dei poteri spettanti alle regioni. Ai sensi di questa disposizione, infatti, qualora il bilancio regionale non risulti capiente per la copertura delle spese citate, il Presidente della Regione «è autorizzato» a deliberare aumenti — nella misura massima consentita dalla legislazione vigente — dei tributi, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché, all'occorrenza, anche un ulteriore aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione fino ad un massimo di 5 cent. per litro. A dispetto della formulazione testuale che «formalmente» si limita a riconoscere un «potere», si tratta a tutti gli effetti dell'imposizione al Presidente della Regione di un «obbligo» di esercitare la potestà tributaria riconosciuta alla Regione dalla legislazione vigente fino ai limiti massimi consentiti da questa o fino all'ulteriore aumento straordinario dell'imposta sulla benzina per autotrazione, con l'ulteriore (e connesso) «obbligo» di destinare i proventi delle entrate tributarie così raccolte al finanziamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza. Da simili «obblighi» la Regione potrebbe «liberarsi» solo ed esclusivamente mediante una variazione di bilancio, ad esempio disponendo la riduzione di spese già previste in relazione ad altre funzioni.

Che le disposizioni impugnate, nella sostanza, impongano un «obbligo» alla Regione è conclusione supportata espressamente dal disposto del comma *5-quinquies*, primo periodo, laddove si stabilisce che la previa adozione delle misure di cui al comma *5-quater* e l'eventuale «certificazione» della loro insufficienza a coprire tutte le spese dell'emergenza costituisce presupposto indispensabile per rendere «possibile» l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile,



possibilità quest'ultima interamente rimessa — peraltro — ad una decisione politica ed unilaterale del Governo nazionale. L'unica alternativa espressamente contemplata affinché «possa» essere disposto l'utilizzo del predetto Fondo nazionale è quella della «qualificazione» dell'evento in questione come evento di rilevanza nazionale, ma anche in questo caso la decisione — e, dunque, la stessa «qualificazione» dell'evento — rimane affidata ad una scelta politica e unilaterale del Governo nazionale.

4. — Che questa sia l'interpretazione delle disposizioni in questione dalla quale è necessario prendere le mosse ai fini del presente giudizio è mostrato con chiarezza dalla direttiva adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri all'indomani dell'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 225 del 2010 — in data 14 marzo 2011 — e contenente «Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei ministri da adottare ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e per la predisposizione ed attuazione delle ordinanze di cui all'art. 5, commi 2 e 3, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché per l'attuazione del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10».

Innanzitutto, è significativa l'affermazione contenuta nella premessa della direttiva, secondo la quale la normativa vigente (come qui si è evidenziato) attribuisce «al Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità delle politiche di protezione civile», consentendogli di «emanare speciali ordinanze derogatorie dell'ordinamento giuridico vigente ed istituire altrettanto eccezionali e peculiari assetti organizzativi anche facenti capo a specifici Commissari delegati». Ebbene, secondo la direttiva in questione, ai sensi delle nuove disposizioni introdotte dal d.l. n. 225 del 2010, le citate «politiche» del Presidente del Consiglio devono essere finanziate, innanzi tutto, a gravare sul bilancio della Regione o delle regioni interessate. Ciò risulta con chiarezza, innanzi tutto, dal paragrafo dedicato alle «risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza» ove si afferma che, «per il combinato disposto dei citati commi 5-*quater* e 5-*quinqües*» della legge n. 225 del 1992, «è la Regione esclusivamente interessata, ovvero sono le regioni interessate (in tal caso pro-quota) a doversi fare carico in primo luogo del reperimento delle risorse finanziarie necessarie a far fronte ai fabbisogni occorrenti». A questo fine — secondo la direttiva — la Regione (o le regioni interessate), dovrà (dovranno): «a) innanzi tutto (...) reperire all'interno del proprio bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'evento emergenziale ovvero per la copertura degli oneri conseguenti allo stesso; b) poi, qualora il bilancio non rechi tale disponibilità, (...) deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, sino al limite massimo consentito dalla legislazione vigente; c) nonché (...) — sia nel caso che gli aumenti deliberati ai sensi della lettera b) non assicurino comunque il reperimento di tutte le disponibilità occorrenti sia in quello della impossibilità di deliberare aumenti giacché gli stessi sono stati già precedentemente operati nei limiti massimi consentiti dalla legislazione vigente — (...) elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 398 del 1990, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita».

La direttiva, inoltre, ritiene di dover precisare che le iniziative appena evocate non rappresentano affatto «una mera facoltà lasciata alla libera iniziativa discrezionale» della Regione; ciò sulla base dell'*incipit* del comma 5-*quinqües*, «laddove esso prevede che (solo) “qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-*quater* non siano sufficienti (...) può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile”». Come si può osservare, la direttiva si rivela ancora più severa con le regioni di quanto non risulti dalla stessa disposizione normativa: essa, infatti, con una omissione verosimilmente «consapevole» nella citazione del primo periodo del comma 5-*quinqües*, evita di considerare l'alternativa della «rilevanza nazionale» degli eventi che pure, in base al disposto testuale, dovrebbe consentire l'accesso al Fondo nazionale. Con queste premesse, la conclusione della direttiva sul punto non può che essere drastica: «In altri termini, perché si possa utilizzare il predetto Fondo occorre pur sempre che, prima, risultino effettivamente assunte ed applicate le iniziative di competenza regionale sopra descritte». E a tale riguardo, si precisa che le regioni potranno accedere alle misure di cui al comma 5-*quinqües* soltanto «attestando di aver concretamente esperito le iniziative di propria competenza di cui al comma 5-*quater*, evidentemente per la differenza di fabbisogno fra quanto reperito attraverso le proprie iniziative e quanto necessario per le spese conseguenti all'evento emergenziale ovvero per la copertura degli oneri dallo stesso derivanti».

L'interpretazione delle due nuove disposizioni fornita dal Presidente del Consiglio dei ministri si rivela dunque di tenore inequivoco: da esse discende l'effetto di porre a carico del bilancio delle regioni e dei loro sistemi di imposizione fiscale — almeno fino alla loro «certificata insufficienza» — tutti gli oneri finanziari derivanti dalla gestione degli interventi di emergenza per fronteggiare gli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225



del 1992, indipendentemente dagli enti, dagli organi e dalle strutture competenti ad effettuare gli interventi suddetti. E a sgombrare il campo da ogni dubbio residuo vale, infine, la seguente affermazione contenuta nel paragrafo della direttiva intitolato alle «risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza»: «Da ultimo, va ribadito che le risorse complessivamente individuate per far fronte all'emergenza dovranno essere destinate anche al ristoro degli oneri derivanti dall'attivazione o dall'impiego delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile».

5. — Ad ulteriore sostegno del fatto che quella appena indicata sia l'interpretazione delle nuove disposizioni assunta ufficialmente dal Governo e che essa si riveli gravemente lesiva della posizione costituzionale delle regioni, meritano di essere richiamati i fatti che hanno specificamente riguardato la Regione Marche a seguito degli eventi calamitosi verificatisi dal 1° al 6 marzo 2011. La vicenda è illustrata con chiarezza nella risoluzione approvata dall'Assemblea legislativa delle Marche nel corso della seduta del 5 aprile 2011, n. 40, con la quale l'organo legislativo regionale ha impegnato la Giunta «ad impugnare l'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 225/2010 (decreto milleproroghe), convertito nella legge n. 10/2011, innanzi alla Corte costituzionale e la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2011 avanti al competente giudice amministrativo».

Nelle premesse di fatto della risoluzione si dà atto che:

«nei giorni dal 1° al 6 marzo 2011 il territorio della Regione Marche è stato colpito da fenomeni temporaleschi diffusi di eccezionale intensità che hanno provocato ingenti danni alle infrastrutture, agli edifici pubblici e privati, nonché una grave compromissione delle attività produttive nelle zone interessate»;

«da una prima ricognizione i danni ammontano a circa 462 milioni di euro, cui vanno aggiunti quelli all'agricoltura»;

«con decreto del 10 marzo 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza in relazione ai suddetti eventi fino al 31 marzo 2012»;

«la Regione ha chiesto al Governo che venga disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile, considerato il carattere di rilevanza nazionale degli eventi calamitosi»;

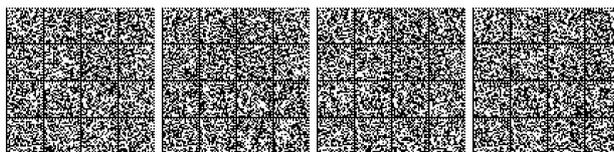
«la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile con nota del 31 marzo 2011, richiamando la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2011, recante gli indirizzi per lo svolgimento delle attività da adottare per l'adozione delle ordinanze di protezione civile, ha ribadito la necessità che la Regione certifichi: *a*) se sono state individuate disponibilità all'interno del proprio bilancio per fronteggiare l'emergenza in questione; *b*) se sono state aumentate fino al massimo le aliquote fiscali di competenza e in particolare l'aliquota dell'accisa regionale sulla benzina».

Di qui la conclusione che correttamente ha tratto l'Assemblea legislativa delle Marche, secondo la quale «l'interpretazione del decreto legge n. 225/2010, art. 2, comma 2-*quater*, fornita dalla direttiva suddetta, condiziona rigidamente l'intervento statale al completo utilizzo da parte delle regioni interessate della potestà tributaria lorda riconosciuta, negando in tal modo la rilevanza nazionale dell'evento e riducendo la giustificazione dell'intervento nazionale ad una pura funzione suppletiva nell'ipotesi di insufficienza dei mezzi regionali, indipendentemente dalla natura e dalla qualità degli eventi straordinari».

6. — La Regione Marche, pertanto, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, perché costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alle regioni, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché al principio costituzionale di leale collaborazione.

L'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente ricorso si fonda sulle seguenti ragioni di diritto.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119 Cost. e, in particolare, del principio di corrispondenza tra le risorse finanziarie disponibili in base alle fonti di cui ai commi 2 e 3 di tale articolo e le funzioni attribuite in titolarità a ciascun ente territoriale della Repubblica.



7.1. — Il comma 2-*quater* dell'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, ha aggiunto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* all'art. 5 della legge n. 225 del 1992. Per esigenze di semplificazione espositiva, di seguito si farà riferimento direttamente alle nuove disposizioni introdotte nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

Tali norme, come si è detto, pongono a carico dei bilanci delle regioni colpite da calamità naturali o altri eventi in relazione ai quali si decida di deliberare lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, il peso economico di tutti gli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza, a prescindere dall'ente cui debba essere riferita la competenza e la responsabilità in ordine alla loro effettiva realizzazione in concreto.

Le previsioni contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 violano evidentemente l'art. 119, quarto comma, Cost., poiché contrastano con il principio da esso desumibile della piena ed integrale corrispondenza tra le risorse finanziarie disponibili in base alle fonti di cui ai commi secondo e terzo e le funzioni attribuite in titolarità a ciascun ente territoriale della Repubblica.

7.2. — Dal quadro normativo richiamato nelle premesse di fatto, in ordine al riparto delle competenze in materia di protezione civile, emerge chiaramente che, soprattutto in relazione agli eventi straordinari cui si collega la dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, tra i vari enti territoriali necessariamente coinvolti è lo Stato a ricoprire una posizione del tutto preminente, quale soggetto cui è attribuita, addirittura, una competenza generale e residuale rispetto a quelle specificamente riconosciute alle autonomie territoriali.

Il sistema della disposizioni legislative vigenti fornisce, pertanto, una conferma inequivoca di quanto affermato con chiarezza dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2011: ossia che quelle volte a fronteggiare eventi calamitosi straordinari sono senz'altro, nel loro complesso, «politiche governative» di livello nazionale, affidate, in particolare, alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri. Gli enti territoriali sub-statali hanno una funzione esclusivamente ancillare rispetto a tali politiche. Ciò nondimeno, come si è già posto in rilievo, le disposizioni impugnate in questa sede stabiliscono che il peso economico di queste politiche debba gravare non sul bilancio statale — come sarebbe del tutto normale, essendo le medesime «politiche statali» — bensì sui bilanci e sui sistemi tributari delle regioni.

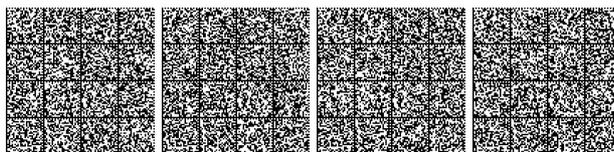
7.3. — Tale previsione contrasta con il fondamentale principio posto dall'art. 119 Cost., secondo cui non è costituzionalmente consentito che una legge dello Stato imponga alle regioni di finanziare funzioni amministrative di pertinenza del primo.

Come è noto, la disposizione costituzionale sopra citata indica, ai commi secondo e terzo, le fonti ordinarie di approvvigionamento dei bilanci degli enti territoriali sub-statali, individuandole nei tributi e nelle entrate proprie, nella compartecipazione al gettito dei tributi erariali e nella quota di spettanza del fondo perequativo. Il successivo comma quarto, inoltre, prevede che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Alle risorse previste dai commi secondo e terzo dell'art. 119, inoltre, il comma quinto aggiunge — con norma evidentemente di «chiusura» — la previsione secondo la quale «lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni», allo scopo di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Dall'insieme delle disposizioni appena menzionate si ricava con chiarezza il principio generale secondo il quale le funzioni di ciascun ente territoriale sono integralmente finanziate tramite le proprie entrate ordinarie, che per gli enti sub-statali sono individuate dai commi secondo e terzo, sopra citati. L'unica eccezione a questo principio generale di corrispondenza tra funzioni e risorse è, per l'appunto, quella espressamente prevista dal comma quinto dell'art. 119: gli interventi speciali e le risorse aggiuntive che lo Stato deve destinare a singoli enti territoriali al fine di garantire la realizzazione di alcuni fondamentali valori costituzionali e l'effettivo esercizio/godimento dei diritti della persona, nonché — non a caso — per provvedere a tutti gli scopi che fuoriescano dal «normale esercizio» delle funzioni ordinariamente spettanti agli enti autonomi territoriali.

Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse rileva qui da due differenti — ma concorrenti — punti di vista:

a) in primo luogo, esso mostra chiaramente che, oltre all'ipotesi da ultimo citata, di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., il nostro diritto costituzionale non ammette che le funzioni di un ente territoriale possano essere finan-



ziate mediante il ricorso ad entrate diverse da quelle che, in via ordinaria, competono al suo bilancio. Di conseguenza non può che ritenersi costituzionalmente illegittima la previsione secondo la quale le funzioni statali in materia di protezione civile, connesse alla declaratoria dello stato di emergenza di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), e all'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, sono finanziate a gravare sui bilanci delle regioni interessate. Con evidenza, le risorse provenienti da questi bilanci non fanno parte, infatti, delle risorse che ordinariamente competono allo Stato;

b) il principio costituzionale di corrispondenza tra funzioni e risorse, come desumibile dall'art. 119 Cost., rileva in questa sede anche sotto un secondo profilo.

Il quarto comma di tale disposizione costituzionale, infatti, nell'affermare che le risorse dei precedenti commi «consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite», evidentemente presuppone che le risorse in questione siano stabilmente destinate al finanziamento di tali funzioni, e non al finanziamento di funzioni svolte da altri soggetti. La medesima conclusione deve necessariamente trarsi anche dal testo del successivo comma quinto dell'art. 119 Cost.: se lo Stato è chiamato a porre in essere «interventi speciali» e a destinare «risorse aggiuntive», al fine di «provvedere a scopi diversi dall'esercizio delle loro funzioni» (i.e. delle funzioni degli enti territoriali sub-statali), a maggior ragione si deve ritenere che non possa imprimere alle risorse «ordinarie» delle regioni (e degli enti locali) destinazione diversa da quella del finanziamento di queste funzioni.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost.

8.1. — Le norme contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 contrastano palesemente e in termini specifici con quanto disposto dall'art. 119, quinto comma, Cost.

In base a quanto prevede tale disposizione, come si è appena posto in rilievo, la Costituzione affida espressamente allo Stato il compito di «destinare» «risorse aggiuntive» rispetto a quelle di cui ai commi secondo e terzo del medesimo art. 119 e di «effettuare» «interventi speciali in favore di determinati Comuni, province, città metropolitane e regioni». La norma costituzionale stabilisce, altresì, le finalità cui tali «risorse aggiuntive» e tali «interventi speciali» di competenza statale debbono essere rivolti: la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale; la rimozione degli squilibri economici e sociali; la migliore garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona; la necessità di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni affidate alla competenza degli enti autonomi territoriali. In sintesi, è evidente che l'art. 119, quinto comma, cost. attribuisce specificamente allo Stato una peculiare funzione «sussidiaria» a garanzia ultima di alcuni valori imprescindibili dell'ordinamento, intestando proprio all'ente esponenziale dell'unità e indivisibilità della Repubblica il compito di assicurare la disponibilità delle risorse e gli interventi necessari allorché i suddetti valori non possano essere adeguatamente garantiti dal normale esercizio delle funzioni spettanti alle autonomie territoriali.

Se si considera la tipologia di eventi contemplati dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 cui fanno esplicito riferimento le norme impugnate nel presente giudizio (ossia «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»), è del tutto agevole dedurre che proprio in presenza di simili circostanze di fatto ci si trova a dover fronteggiare situazioni che determinano un sicuro pregiudizio per i valori contemplati nel quinto comma dell'art. 119 Cost., che certamente fuoriescono dal campo del «normale esercizio» delle funzioni delle autonomie territoriali e che, pertanto, costituiscono senz'altro uno dei campi privilegiati di quella responsabilità «sussidiaria» che la citata norma costituzionale intesta allo Stato. In altre parole, non può seriamente dubitarsi che tra gli «interventi speciali» di cui al quinto comma dell'art. 119, debbano essere collocati anche quelli svolti in risposta ad «emergenze» rientranti nell'ambito del disposto dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992. E non può dubitarsi che con le disposizioni che qui si contestano lo Stato intende sottrarsi dal finanziare lo svolgimento di specifici compiti che la Costituzione gli assegna, mettendo peraltro seriamente a rischio la loro concreta realizzazione.

Da ciò discende, in termini evidenti, l'illegittimità costituzionale di norme legislative quali quelle impugnate in questa sede, in quanto volte a porre a carico delle regioni direttamente interessate dagli eventi catastrofici di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 gli oneri finanziari connessi con la gestione dell'emergenza e, dunque, volte a determinare la sostanziale «abdicazione» da parte dello Stato dai propri compiti espressamente contemplati nell'art. 119, quinto comma, Cost.



9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119, primo comma, cost. e, in particolare, del principio di autonomia di entrata e di spesa della Regione.

9.1. — L'art. 119 Cost. risulta violato anche per un diverso profilo. Tale disposizione costituzionale — in particolare, al primo comma — stabilisce che la Regione goda di autonomia di entrata e di spesa. Tale autonomia è evidentemente vulnerata e compressa in modo grave dalle disposizioni che si contestano in questa sede.

9.2. — L'autonomia finanziaria regionale, innanzi tutto, è vulnerata dalla circostanza secondo la quale la Regione si vede imporre, mediante una legge dello Stato, l'obbligo di finanziare a carico del proprio bilancio funzioni esercitate da quest'ultimo. L'autodeterminazione circa l'utilizzazione delle proprie risorse e la connessa responsabilità — sia generalmente politica, che specificamente fiscale — nei confronti del corpo elettorale regionale vengono evidentemente messe in crisi da tale previsione.

9.3. — La violazione dell'autonomia finanziaria regionale garantita dal primo comma dell'art. 119 Cost. è apprezzabile anche da un altro punto di vista.

I commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, infatti, nel prevedere che qualora il bilancio regionale non risulti capiente per la copertura delle spese, il Presidente della Regione debba esercitare la potestà tributaria riconosciuta alla Regione dalla legislazione nazionale vigente, deliberando aumenti — nella misura massima consentita da quest'ultima — dei tributi, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché deliberando — all'occorrenza — anche un ulteriore aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione fino ad un massimo di 5 cent. per litro, determinano un vincolo particolarmente stringente all'esercizio della potestà tributaria della Regione, azzerando i margini di scelta relativi ad una propria e responsabile «politica di imposizione fiscale». In tal modo viene dunque fortemente compressa l'autonomia di entrata della Regione. A sostegno del presente motivo di censura, inoltre, può essere sottolineato quanto segue.

La Regione Marche non ignora che le regioni, ove proprio non intendano aumentare le entrate tributarie gravanti sulle popolazioni residenti sul territorio regionale, possono «liberarsi» dalla necessità di procedere in tal senso mediante una variazione di bilancio, ad esempio disponendo la riduzione di spese in esso previste. Tale rilievo, tuttavia, evidenzia ulteriormente l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, poiché rende evidente che l'unico modo che la Regione ha per evitare la compressione della propria autonomia di entrata, è quello di accettare una corrispondente compressione della propria autonomia di spesa, ossia di deliberare una variazione di bilancio che elimini o riduca spese già precedentemente stabilite nell'esercizio della propria autonomia.

La lesione delle prerogative costituzionali della Regione, peraltro, risulta ancor più evidente ove si consideri, sulla scorta delle indicazioni provenienti dalla sent. n. 320 del 2004 di questa Corte, che «in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» (par. 7 del Considerato in diritto). Tale rilievo rende del tutto evidente che la costrizione — per il tramite della «minaccia» costituita dalla possibile compressione della autonomia di entrata — a ridurre le politiche di spesa di una Regione comporta la incisione del «cuore pulsante» dell'autonomia di quest'ultima in parecchi degli ambiti materiali che il Titolo V della Parte seconda della Costituzione attribuisce alla competenza della medesima.

9.4. — Tali ultime considerazioni, inoltre, consentono di apprezzare un ulteriore punto di vista dal quale risultano violati tanto il principio di autonomia finanziaria delle regioni, quanto il principio di corrispondenza tra entrate ordinarie di queste ultime e le funzioni dalle medesime esercitate. In base alla giurisprudenza costituzionale, infatti, le risorse di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 119 cost. «consentono — vale a dire devono consentire — agli enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma)» (sent. n. 37 del 2004, par. 5 del Considerato in diritto; analogamente la sent. n. 370 del 2003, par. 7 del Considerato in diritto). Ora, nell'ipotesi in cui la Regione voglia evitare la compressione della propria autonomia di entrata e, dunque, non intenda aumentare le entrate tributarie indicate dal comma 5-*quater* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, si trova a dover ridurre lo stanziamento di bilancio volto a finanziare proprie funzioni amministrative, potendo giungere addirittura a dover contemplare la possibilità di



azzerare il primo ed eliminare le seconde. Con il risultato — evidentemente gravissimo per l'autonomia regionale — di veder vulnerato proprio quel principio di corrispondenza, il quale richiede che le risorse ordinariamente afferenti al bilancio regionale siano sufficienti a finanziare le funzioni regionali.

La conseguenza è di palmare evidenza: le disposizioni oggetto del presente giudizio mettono «nell'angolo» la Regione. Essa, infatti, si trova costretta o ad accettare la compressione della propria autonomia di entrata (ed in particolare della propria autonomia impositiva), ovvero ad accettare la violazione del principio di corrispondenza sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost., con il risultato di dover necessariamente rinunciare ad esercitare alcune delle proprie funzioni istituite e/o finanziate nell'ambito dell'esercizio della propria autonomia.

È evidente che — anche in questo caso — determinante al fine del prodursi della violazione qui denunciata è la circostanza secondo la quale le risorse reperite a carico del bilancio della Regione o del sistema tributario regionale ai sensi dell'art. 5, comma 5-*quater*, della legge n. 225 del 1992 sono volte a finanziare funzioni (e, più in generale, politiche) svolte da altri enti, in particolare dallo Stato. Se, infatti, le funzioni volte a fronteggiare gli stati di emergenza di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 fossero affidate alla competenza delle regioni, queste ultime certo si vedrebbero gravare di una notevole responsabilità, in vista della quale dovrebbero comunque essere dotate delle risorse necessarie in base ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 119 Cost., ma senza dubbio le disposizioni qui impugnate non determinerebbero la violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, né dell'autonomia finanziaria regionale.

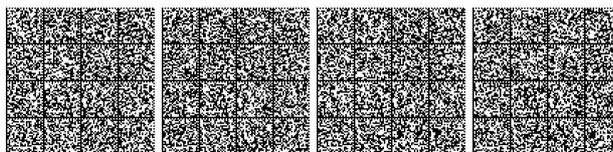
9.5. — Infine, in relazione al presente motivo di ricorso, si deve osservare quanto segue.

La Regione Marche non ignora che la giurisprudenza di questa Corte concernente il sistema disegnato dall'art. 119 cost. ha affermato che quest'ultimo non è in grado di dispiegare pienamente i propri effetti sino al momento in cui non sarà pienamente operante la legge statale espressamente prevista per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In questa sede, è però necessario evidenziare che la medesima giurisprudenza ha chiarito che ciò non comporta la conseguenza secondo la quale, anche prima della sua attuazione legislativa, l'art. 119 cost. non sia in grado di imporre alcuni precetti direttamente operanti. Tra questi — oltre al «principio di corrispondenza», sul quale ci si è già ampiamente soffermati — è stato individuato anche quello consistente nel «divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (così la sent. n. 423 del 2004, par. 3.3 del Considerato in diritto, che richiama le sentt. nn. 320, 241 e 37 del 2004). È evidente che, invece, tale «procedere in senso inverso» è precisamente l'effetto delle disposizioni impugnate: esse infatti — per le ragioni illustrate — sopprimono spazi di autonomia finanziaria già riconosciuti alle regioni e pongono delle norme direttamente contrastanti con i principi desumibili dall'art. 119 Cost.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119 Cost., sotto il profilo della imposizione di vincoli di destinazione a risparmi di spesa e a entrate regionali.

10.1. — Oltre al «principio di corrispondenza», e al precetto del «divieto di procedere in senso inverso», la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che dall'art. 119 Cost. debba ricavarsi un altro principio, direttamente e immediatamente operante, e particolarmente rilevante in questa sede. Si tratta del divieto di istituire fondi vincolati nella destinazione, con particolare riguardo alle materie affidate alla competenza legislativa residuale regionale o concorrente di Stato e regioni (tra le molte, si vedano le sentt. nn. 370 del 2003, 320 del 2004, 137 e 201 del 2007).

A tutta evidenza, il caso di specie non è certo quello di un fondo, previsto nel bilancio statale, che sia finalizzato ad essere trasferito alle regioni con vincolo di destinazione. Con altrettanta evidenza, tuttavia, il principio del divieto dei vincoli di destinazione desumibile dall'art. 119 cost. si configura come principio generale concernente tutte le risorse garantite alle autonomie territoriali dai commi secondo e terzo della norma costituzionale citata. In dottrina è stato affermato, al riguardo, che «non può essere messo in dubbio» che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali «comprenda la possibilità di stabilire la tipologia e l'entità delle spese proprie di tali enti». Più specificamente, si è evidenziato che il divieto di imprimere vincoli di destinazione al fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., produce, in generale, «un effetto di tipo proibitivo nei confronti della formazione primaria e secondaria che stabilisca vincoli



specifici di destinazione» (G. Frasoni, G. Della Cananea, Art. 119, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, III, Utet giuridica-Wolter Kluwer Italia Giuridica, Milano, 2006, pagg. 2368 e 2373).

Tale principio generale è senz'altro applicabile anche a casi come quello che viene sottoposto al giudizio di questa Corte nella sede odierna.

È indubbio, infatti, che le norme qui censurate pongono un vincolo di destinazione. Tale vincolo grava, alternativamente, o sulle somme derivanti dall'aumento del prelievo tributario eventualmente stabilito dal Presidente della Regione ai sensi di questa disposizione, o sulle somme derivanti dai risparmi di spesa che la Regione deliberi mediante una variazione di bilancio per evitare di dover ricorrere ai suddetti aumenti tributari. È altrettanto indubbio, peraltro, che il divieto di vincoli nella destinazione che grava sui trasferimenti di origine statale non può che valere, a maggior ragione, in relazione alle risorse autonomamente reperite dalla Regione (come lo sono sia quelle derivanti dall'incremento del prelievo tributario che quelle conseguenti a risparmi di spesa). In relazione a casi simili, fino ad oggi, la giurisprudenza costituzionale non ha avuto modo di soffermarsi, forse perché mai la legislazione statale si era, prima d'ora, spinta così in là nella compressione dell'autonomia finanziaria regionale: è infatti molto più grave per quest'ultima un vincolo di destinazione imposto su risorse autonomamente reperite che il medesimo vincolo gravante su risorse trasferite dallo Stato. Per questa ragione, non vi è chi non veda che le norme statali impugnate violano palesemente il principio costituzionale della autonomia finanziaria, con particolare riguardo al divieto di imporre vincoli nella destinazione delle risorse.

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost., in relazione alla competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

11.1. — I commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 violano anche l'art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in quanto si pongono in contrasto con il riparto di competenze legislative concernente la materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» stabilito dalle norme costituzionali citate, così come ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale.

Al riguardo, è possibile evidenziare quanto segue.

Che la disciplina oggetto di censura debba essere ricondotta alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» non è ragionevolmente discutibile. Le norme in questione, infatti, dettano una disciplina appositamente rivolta a coordinare la «ripartizione» degli oneri finanziari connessi con la gestione degli stati di emergenza derivanti da calamità naturali o eventi catastrofici, attribuendone il peso interamente ai bilanci delle regioni, ponendo limiti alla loro potestà di spesa (in relazione a somme ottenute mediante l'esercizio della potestà tributaria regionale ovvero mediante risparmi di spesa) e, infine, prevedendo la mera «eventualità» del ricorso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile.

La materia *de qua* è affidata, dalla Costituzione, alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni. È noto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è possibile stabilire, in generale e a valere per tutte le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., cosa sia principio fondamentale e cosa non lo sia. È viceversa necessario che i criteri per discriminare le norme di principio da quelle di dettaglio tengano conto delle peculiarità delle singole materie. È per questo che, nel caso di specie, è necessario (ancor più che in altre situazioni) fare riferimento alle pronunce di questa Corte.

Sul punto, rilevano tutte le decisioni che hanno evidenziato come le norme statali che impongono vincoli alle spese possano essere ritenute espressive di principi fondamentali soltanto (per quel che qui specificamente interessa) se tali vincoli sono volti a perseguire l'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica. Si può richiamare, solo per citare un esempio tra le pronunce più recenti, la sent. n. 326 del 2010: «Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento comples-



sivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (par. 8.5 del Considerato in diritto).

Ora, è noto che nella maggior parte dei casi affermazioni di tale tenore hanno avuto ad oggetto norme statali che ponevano divieti di spesa, mentre in questo caso le norme impugnate pongono un limite differente, consistente — come già messo in evidenza — in un vincolo nella destinazione di risorse indiscutibilmente di spettanza regionale in quanto riconducibili alle fonti di entrata di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost. La Regione Marche, tuttavia, ritiene che l'orientamento giurisprudenziale appena richiamato non possa non valere anche per questo diverso limite, il quale, come si è mostrato più sopra, è particolarmente grave per l'autonomia regionale proprio perché destinato ad investire risorse non trasferite dallo Stato ma autonomamente reperite dalla Regione. Ciò, nel caso di specie, conduce senz'altro ad escludere la qualifica di «principio fondamentale» ai precetti di cui all'art. 5, commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, in quanto — evidentemente — i limiti che essi impongono non sono in alcun modo finalizzati al perseguimento dell'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica, né un simile obiettivo è in alcun modo desumibile dal tenore testuale delle disposizioni in questione.

Per questi motivi, si deve ritenere che le norme impugnate, nella parte in cui impongono limiti e vincoli puntuali all'utilizzo di risorse finanziarie regionali, siano contrastanti con il riparto delle competenze legislative in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», non essendo in alcun modo qualificabili come principi fondamentali di tale materia.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente alla introduzione del comma 5-*quinqies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., nella parte in cui prevede che l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile è semplicemente «possibile» e subordinato a valutazioni «politiche» del Governo anziché essere obbligatorio e automatico.

12.1. — La presente censura è proposta in via subordinata rispetto a tutte quelle fin qui prospettate. La Regione Marche, infatti, sostiene che — anche nella denegata ipotesi in cui questa Corte ritenesse di respingere tutte le questioni di legittimità costituzionale concernenti il comma 5-*quater*, considerato in combinato disposto con il comma 5-*quinqies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 — esisterebbero comunque buone ragioni per ritenere costituzionalmente illegittima, in via autonoma, quest'ultima disposizione.

Essa — lo si ricorda — prevede quanto segue: «Qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-*quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile». In base a questa norma, dunque, l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, anche nel caso in cui ricorrano gli eventi straordinari di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), e 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, non è «obbligatorio» e «automatico». Viceversa, tale accesso è innanzi tutto subordinato, alternativamente, al ricorrere di due condizioni: a) che siano state percorse le strade indicate dal comma 5-*quater* (o che non possano essere percorse, come correttamente evidenzia la direttiva del Presidente del Consiglio più sopra citata); b) che sia stata data la qualificazione degli eventi calamitosi in questione come di «rilevanza nazionale».

In presenza di queste condizioni, l'accesso al Fondo nazionale è consentito soltanto a seguito di una valutazione «unilaterale», «politica» ed «insindacabile» dello Stato.

È dunque possibile, ad esempio, che la Regione colpita dalla calamità o evento straordinario deliberi gli aumenti tributari ai sensi dell'art. 5, comma 5-*quater*, della legge n. 225 del 1992, e tuttavia ciò non sia sufficiente per coprire le spese degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza. Ciò nonostante, lo Stato può negare — al fine di coprire queste spese — l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, in base ad una propria unilaterale valutazione.

12.2. — Nel precedente motivo di censura, di cui al par. 8, si è messo in luce come il combinato disposto dei commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 abbia come effetto quello di vulnerare gravemente l'art. 119, quinto comma, Cost. In base a quanto prevede tale disposizione, infatti, la Costituzione affida allo Stato il compito di «destinare» «risorse aggiuntive» rispetto a quelle di cui ai commi secondo e terzo del



medesimo art. 119 e di «effettuare» «interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni». La norma costituzionale stabilisce, altresì, le finalità cui tali «risorse aggiuntive» e tali «interventi speciali» di competenza statale debbono essere rivolti: la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale; la rimozione degli squilibri economici e sociali; la migliore garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona; la necessità di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni affidate alla competenza degli enti autonomi territoriali. In sintesi, come si è già argomentato, è evidente che l'art. 119, quinto comma, cost. attribuisce specificamente allo Stato una peculiare funzione «sussidiaria» a garanzia ultima di alcuni valori imprescindibili dell'ordinamento, intestando proprio all'ente esponenziale dell'unità e indivisibilità della Repubblica il compito di assicurare la disponibilità delle risorse e gli interventi necessari allorché i suddetti valori non possano essere adeguatamente garantiti dal normale esercizio delle funzioni spettanti alle autonomie territoriali.

Nel precedente par. 8 si è evidenziato, altresì, come tali principi costituzionali siano violati da un sistema che affidi alle regioni il compito di finanziare, eventualmente innalzando la propria pressione tributaria, gli interventi volti a fronteggiare le emergenze. Qui deve invece essere messo in luce che — anche ove fosse ritenuto conforme a Costituzione il comma 5-*quater* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 — analoghe ragioni di incostituzionalità permarrebbero in relazione allo specifico disposto del comma 5-*quinquies*, primo periodo, del citato art. 5.

I principi di solidarietà ed eguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, che la medesima affida alla garanzia «ultima» dello Stato e che, sotto tale profilo, trovano concretizzazione soprattutto nell'art. 119, quinto comma, Cost., infatti, verrebbero senza dubbio compromessi ove — pur avendo la Regione colpita da un evento straordinario rientrante tra quelli disciplinati dall'art. 2, comma 1, lett. c), e 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 adottato tutte le misure previste dal comma 5-*quater* del medesimo articolo, senza però giungere a coprire integralmente le spese degli interventi necessari — lo Stato, in base al primo periodo del successivo comma 5-*quinquies*, si determinasse a negare l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile per gli importi che residuano. Anche in questo caso, infatti, risulterebbe compromessa quella funzione «solidaristica» e «sussidiaria», a tutela di alcuni beni giuridici fondamentali, che l'art. 119, quinto comma, Cost., affida allo Stato.

Tale incostituzionalità, invece, non sussisterebbe, ove l'accesso al Fondo suddetto — una volta che la Regione abbia dimostrato l'avvenuta adozione delle misure di cui al comma 5-*quater* o l'impossibilità di adottarle e, comunque, l'insufficienza delle risorse reperite — fosse «obbligatorio» ed «automatico», ossia non subordinato a valutazioni discrezionali da parte del Governo. Il comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 deve dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, pure in presenza delle due condizioni sopra accennate (impossibilità di coprire il fabbisogno finanziario con le misure di cui al comma 5-*quater*; qualificazione delle emergenze come aventi rilievo nazionale) subordina l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile ad una valutazione «politica» dello Stato che lo rende meramente possibile anziché obbligatorio ed automatico.

13. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente alla introduzione del comma 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), nonché del principio costituzionale di leale collaborazione, nella parte in cui la norma censurata rende «possibile» il ricorso al Fondo nazionale di protezione civile solo a seguito di decisioni unilaterali affidate al libero apprezzamento politico del Governo nazionale, anziché prevedere che tali decisioni siano adottate a seguito di un procedimento concertato al quale prendano parte pariteticamente lo Stato e la Regione interessata.

13.1. — In subordine rispetto alle censure illustrate ai precedenti parr. 7-11, nonché in ulteriore subordine rispetto alla censura illustrata al precedente par. 12, la Regione ricorrente Ritiene che l'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992, sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica.

Quanto esposto nei paragrafi precedenti dovrebbe condurre a ritenere la normativa impugnata costituzionalmente illegittima nel suo complesso, dal momento che pone interamente a carico del bilancio regionale le spese volte a sostenere gli interventi realizzati per fronteggiare le situazioni di emergenza derivanti dagli eventi di cui all'art. 2,



comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992. Le argomentazioni già spese, inoltre, dovrebbero (in via subordinata) condurre a ritenere incostituzionale, comunque, il meccanismo previsto dall'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo, che non rende «automatica» la possibilità di fruire del Fondo nazionale di protezione civile ove le risorse di cui al precedente comma 5-*quater* siano state reperite e non siano sufficienti, ovvero non possano essere reperite. Tuttavia, nella denegata ipotesi in cui anche quest'ultimo profilo di censura non fosse ritenuto fondato, il primo periodo del citato comma 5-*quinquies* deve comunque essere ritenuto costituzionalmente illegittimo perché subordina la decisione circa l'utilizzo del Fondo nazionale di protezione civile ad una decisione unilaterale dello Stato, senza alcun coinvolgimento della Regione.

Tale disciplina viola evidentemente il principio di leale collaborazione e lo statuto costituzionale della «chiamata in sussidiarietà» nelle materie di potestà legislativa concorrente, così come ricostruito dalla giurisprudenza di questa Corte.

Come già illustrato al paragrafo precedente, l'utilizzazione del Fondo nazionale di protezione civile, infatti, è subordinata, innanzi tutto, disgiuntivamente alle seguenti condizioni: a) che siano state percorse le strade indicate dal comma 5-*quater* (o che esse non possano essere percorse, come correttamente evidenzia la direttiva del Presidente del Consiglio più sopra citata); b) che sia intervenuta la qualificazione, da parte del Governo, degli eventi calamitosi in questione come di «rilevanza nazionale». In presenza di queste condizioni, l'accesso al Fondo nazionale è consentito soltanto a seguito di una valutazione «unilaterale», «politica» ed «insindacabile» dello Stato.

13.2. — Per apprezzare l'illegittimità costituzionale della normativa in esame da questo specifico punto di vista è necessario procedere, innanzi tutto, alla sua collocazione nell'ambito del riparto di competenze di cui all'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, cost. In base a quanto si è già sostenuto al par. 11.1, la materia interessata dalla specifica disposizione di cui all'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo — trattandosi di disciplina che coordina la ripartizione degli oneri finanziari derivanti da eventi catastrofici e regola le modalità di accesso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile — è evidentemente quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», affidata, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., alla competenza concorrente di Stato e regioni. L'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo, istituisce — come più sopra evidenziato — una funzione amministrativa nella quale ha modo di esplicarsi la discrezionalità delle scelte statali. Si tratta della decisione, concernente la concessione o meno dell'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, ove sussistano le condizioni indicate sub a) e b).

Come è noto, a partire dalle sentt. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto costituzionalmente legittimo che la legge statale avochi al livello centrale funzioni amministrative in materie differenti da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., soltanto ove venga rispettato uno specifico «statuto» costituzionale, caratterizzato sia da presupposti sostanziali (la sussistenza di esigenze unitarie) che da obblighi procedurali (la necessità di prevedere forme di esercizio della funzione che contemplino una «intesa» con la Regione interessata).

La Regione Marche ritiene che l'art. 5, comma 5-*quinquies*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992 sia incostituzionale, in quanto individua una funzione amministrativa discrezionale ove invece avrebbe dovuto configurare un automatismo: questo punto è stato illustrato nel precedente par. 12. Ove però si considerasse costituzionalmente legittima la configurazione di questa funzione amministrativa discrezionale, la ricorrente non nega la sussistenza delle esigenze unitarie in grado di legittimare l'allocazione al livello statale della funzione. Ritiene, però, che il modo in cui l'esercizio della medesima sia stato disciplinato dalla legge statale non rispetti lo «statuto» elaborato al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale.

Tra le altre, infatti, la sent. n. 6 del 2004 e la sent. n. 383 del 2005 hanno evidenziato, al di là di ogni possibile dubbio, come le funzioni amministrative avocate dallo Stato in sussidiarietà nelle materie di competenza concorrente ovvero residuale regionale, devono essere esercitate mediante un procedimento che contempli una «intesa forte» con la singola Regione interessata. Il punto è stato efficacemente approfondito dalla recentissima sent. n. 33 del 2011, che offre elementi di sicuro rilievo in relazione alla presente questione di legittimità costituzionale.

In questa decisione, infatti, è stata ribadita l'esclusione della «legittimità di una disciplina che ai fini del perfezionamento dell'intesa contenga la “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, affermandosi,

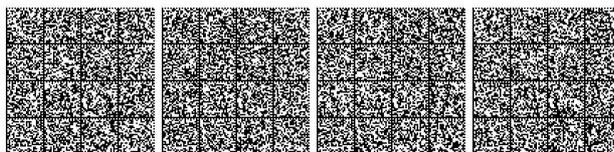


viceversa, la necessità che il contenuto dell'atto sia frutto di una codecisione paritaria e indicando, altresì, la necessità di prevedere — in caso di dissenso — idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze (sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 383 e n. 339 del 2005)». Inoltre, alla stregua di queste indicazioni, è stata ritenuta conforme a Costituzione una disciplina caratterizzata da «un procedimento che si articola dapprima, attraverso la nomina di un comitato a composizione paritaria il cui scopo è appunto quello di addivenire all'accordo, e quindi, in caso di esito negativo, attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri cui prende parte il Presidente della Regione interessata». Ciò in virtù delle seguenti considerazioni: *i*) «in mancanza dell'accordo regionale, si determina non già l'automatico trasferimento del potere decisorio in capo allo Stato, bensì l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parli in modo paritario»; *ii*) «solo laddove neppure in tale sede sia possibile addivenire ad un'intesa, allora la decisione viene rimessa al Governo con il coinvolgimento, peraltro, anche del Presidente della Regione»; *iii*) su questa decisione, che «assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica si esercita, inoltre, la funzione di controllo tipica dell'emanazione di tali atti, avverso i quali ben potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione» (*cf.* in part. il par. 7.1.2. del Considerato in diritto).

Queste considerazioni sono estremamente pertinenti in relazione al caso di specie, perché mostrano come le decisioni concernenti le funzioni amministrative esercitate al livello statale nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva di quest'ultimo devono essere adottate mediante un procedimento concertato, caratterizzato da una posizione paritaria di Stato e Regione interessata. Nella vicenda che qui specificamente interessa ciò comporta che — ove la Regione faccia richiesta di utilizzare il Fondo nazionale di protezione civile per gli interventi realizzati o da realizzare nel proprio territorio in conseguenza di un evento straordinario ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *c*), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, in presenza delle condizioni suddette, e lo Stato invece intenda negare tale richiesta — la decisione finale (negativa o positiva che *sia*) non possa essere presa unilateralmente da quest'ultimo. Viceversa, per il caso in cui le parti non riescano a trovare un accordo al riguardo, la legge dovrebbe prevedere «l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario», nonché meccanismi decisori «finali» che conservino la «equiordinazione» delle parti, similmente a quella disciplina scrutinata con esito favorevole dalla sent. n. 33 del 2011 — che prevede lo svolgersi della «funzione di controllo tipica dell'emanazione» degli atti del Presidente della Repubblica, nei confronti dei quali, peraltro, «ben potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione» (*cf.* in part. il par. 7.12. del Considerato in diritto).

Ora, la Regione Marche non intende sostenere che quello accennato sia l'unico procedimento costituzionalmente legittimo per conseguire lo scopo di superare le eventuali situazioni di stallo derivanti dal mancato raggiungimento dell'intesa circa la concessione o meno della possibilità di utilizzare il Fondo nazionale di protezione civile. Ciò che però si ricava in termini evidenti dalla decisione appena menzionata è che il procedimento che il legislatore statale predisponga a questo specifico scopo deve necessariamente uniformarsi ai principi che caratterizzano la disciplina brevemente richiamata più sopra e che, come si è visto, hanno consentito alla medesima di passare indenne il vaglio di costituzionalità. Il procedimento in questione, dunque, una volta acclarata l'impossibilità di raggiungere l'intesa nel confronto diretto tra le parti interessate, deve individuare una ulteriore sede decisionale (ad esempio, un comitato paritetico) rispettando il principio di parità delle parti (statale e regionale) e, ove ritenga di affidare ulteriormente ad una sola di esse (ossia al Governo) il potere di superare lo stallo eventualmente prodottosi anche in questa sede, deve predisporre strumenti di controllo della correttezza (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che, ancora una volta, si caratterizzino per la loro terzietà.

Come è agevole constatare, nulla di tutto ciò è previsto dalla disciplina impugnata in questa sede, che si limita ad attribuire la decisione circa la utilizzazione del Fondo al solo Governo. Si tratta, dunque, della «secca» devoluzione ad una delle parti della decisione. Nulla di più lontano da quella garanzia di «paritari età» e di leale collaborazione (effettiva) che la giurisprudenza costituzionale ha sempre tenuto a ribadire. Da ciò l'evidente incostituzionalità della disciplina in questione anche sotto il profilo appena considerato.



14. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente all'introduzione del comma 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), nonché del principio costituzionale di leale collaborazione, nella parte in cui affida la qualificazione degli eventi calamitosi come di «rilevanza nazionale» al libero apprezzamento politico del Governo nazionale, anziché prevedere che tali decisioni siano adottate a seguito di un procedimento concertato al quale prendano parte pariteticamente lo Stato e la Regione interessata.

14.1. — In subordine rispetto alle censure illustrate ai precedenti parr. 7-11, la Regione ricorrente ritiene, infine, che l'art. 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992, sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica, sotto un ulteriore profilo.

La disposizione in questione istituisce una funzione amministrativa in una materia di competenza concorrente. Si tratta della qualificazione degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), e all'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, come di «rilevanza nazionale»: qualificazione dalla quale dipende la possibilità di accedere al Fondo nazionale di protezione civile. Anche in questo caso la norma che affida al solo Stato lo svolgimento della funzione amministrativa in questione è incostituzionale, per le medesime ragioni illustrate nel par. 13. La giurisprudenza costituzionale ha infatti chiarito che, nelle materie di competenza concorrente la avocazione da parte dello Stato di una funzione amministrativa può essere ritenuta costituzionalmente corretta solo quando sussistano alcuni presupposti. Per quel che qui interessa, lo svolgimento della funzione deve essere disciplinato in modo tale da affidare la decisione ad una «intesa» con la Regione interessata.

Al riguardo — come già messo in luce nel paragrafo precedente — rileva inoltre ciò che è stato affermato dalla sent. n. 33 del 2011, ossia che, quando vi sia dissenso tra le parti, il procedimento predisposto dalla legge in questione deve individuare una ulteriore sede decisionale (ad esempio, un comitato paritetico) rispettando il principio di parità delle parti (statale e regionale) e, ove ritenga di affidare ulteriormente ad una sola di esse (ossia al Governo) il potere di superare lo stallo eventualmente prodottosi anche in questa sede, deve predisporre strumenti di controllo della correttezza politica (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che, ancora una volta, si caratterizzino per la loro terzietà.

Come è agevole constatare, nulla di tutto ciò è previsto dalla disciplina impugnata in questa sede, che si limita ad attribuire la decisione circa la qualificazione dell'evento straordinario da cui è scaturita l'emergenza al solo Governo. Si tratta, dunque, della «secca» devoluzione ad una delle parti della decisione. Nulla di più lontano da quella garanzia di «paritari età» e di leale collaborazione (effettiva) che la giurisprudenza costituzionale ha sempre tenuto a ribadire. Da ciò l'evidente incostituzionalità della disciplina in questione anche sotto il profilo appena considerato.

P. Q. M.

*Si chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi 5-*quater* e 5-*quinqües* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nei termini sopra esposti.*

Con ossequio.

Roma, addì 22 aprile 2011

Avv. GRASSI



N. 42

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2011
(della Regione Abruzzo)*

Bilancio e contabilità pubblica - Calamità pubbliche e protezione civile - Finanza regionale - Sistema di protezione civile - Regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità che debbono essere affrontati «con mezzi e poteri straordinari» - Previsione che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione possa deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale sulla benzina per auto-trazione, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita - Prevista attivazione del Fondo nazionale di protezione civile solo nell'ipotesi di insufficienza delle risorse regionali come sopra incrementate, ovvero per effetto della discrezionale valutazione del Governo sulla «rilevanza nazionale» - Lamentata imposizione alle Regioni dell'onere di finanziare funzioni amministrative di pertinenza dello Stato o di altri enti, lamentata imposizione dell'obbligo di esercitare la potestà tributaria regionale con vincolo di destinazione delle relative entrate, imposizione di vincoli puntuali all'utilizzo di risorse finanziarie regionali, lamentata unilateralità del potere governativo di qualificare l'evento come di rilevanza nazionale, lamentata abdicazione dello Stato dai propri doveri a garanzia di valori imprescindibili dell'ordinamento, in subordine lamentato accesso al Fondo nazionale meramente possibile anziché obbligatorio e automatico o almeno concertato - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei principi di corrispondenza tra funzioni e risorse, di autonomia di entrata e di spesa della Regione, e del divieto di vincoli di destinazione, violazione delle attribuzioni legislative regionali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di solidarietà politica, economica e sociale, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, che inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 2, 3, 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto; legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Ricorso della Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 275 del 22 aprile 2011, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Piazza Barberini n. 12, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 26 febbraio 2011, n. 47 S.O., nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

1. — La legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha convertito in legge il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie). Tra le modifiche apportate in sede di conversione in legge, è stato aggiunto il comma 2-*quater* all'art. 2 del di. n. 225 del 2010, il quale dispone l'inserimento nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), dopo il comma 5-*ter*, di due nuovi commi: il 5-*quater* e il 5-*quinquies*. Le nuove disposizioni così stabiliscono:

5-*quater*: «A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della regione interessata dagli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), 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 maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita»;



5-quinquies: «Qualora le misure adottate ai sensi del comma *5-quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma *5-quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile. Qualora sia utilizzato il fondo di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il fondo è corrispondentemente e obbligatoriamente reintegrato in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. La misura dell'aumento, comunque non superiore a cinque centesimi al litro, è stabilita con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane in misura tale da determinare maggiori entrate corrispondenti all'importo prelevato dal fondo di riserva. La disposizione del terzo periodo del presente comma si applica anche per la copertura degli oneri derivanti dal differimento dei termini per i versamenti tributari e contributivi ai sensi del comma *5-ter*».

È opportuno notare sin da subito che — come si mostrerà — tali disposizioni hanno come effetto normativo più immediato quello di far gravare sul bilancio regionale il finanziamento di tutte le funzioni di protezione civile connesse alla gestione delle situazioni di emergenza conseguenti ad eventi straordinari, a prescindere dall'ente competente ad esercitare tali funzioni e ad effettuare gli interventi concreti per fronteggiare le suddette situazioni di emergenza. In sintesi, il legislatore statale ha posto a carico della Regione direttamente interessata dall'evento straordinario non solo il peso economico delle funzioni di competenza regionale, ma anche quello delle funzioni spettanti a tutti gli altri enti coinvolti dalla situazione di emergenza e, in particolare, delle funzioni esercitate o facenti capo ad organi o servizi dello Stato.

2. — Le norme citate si inseriscono nel sistema di protezione civile disciplinato dalla legge n. 225 del 1992, dagli artt. 107-109 del d.lgs. 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 L. 15 marzo 1997, n. 59), nonché dal d.l. 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 in legge, con modificazioni, dalla legge n. 401 del 2001.

In questa sede, deve essere preso in considerazione, l'art. 2, comma 1, della citata legge n. 225 del 1992, ai sensi del quale «ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in: *a*) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; *b*) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; *c*) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari».

L'art. 5, comma 1, della medesima legge dispone inoltre che, «al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*)», il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi», aggiungendo che «con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti». Il successivo comma 2 stabilisce che «per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico», prevedendo altresì che «le ordinanze sono emanate di concerto, relativamente agli aspetti di carattere finanziario, con il Ministro dell'economia e delle finanze» (tale periodo è stato aggiunto dall'art. 2, comma *2-quinquies*, dell'impugnato d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge). Ai sensi del comma 3 del medesimo art. 5 della legge n. 225 del 1992, «il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose (...). Infine, in base al comma 4, «il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati (...).».

Ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, allo Stato spetta la «predisposizione, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*)», della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e la loro attuazione», nonché il compito di provvedere al «soccorso tecnico urgente, (alla) prevenzione e lo spegnimento degli incendi e (allo) spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi».



L'art. 11 della legge n. 225 del 1992 individua le strutture di livello nazionale alle quali è necessario affidarsi per gli interventi operativi. Si tratta: del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate, delle forze di Polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei Servizi tecnici nazionali, dei gruppi nazionali di ricerca scientifica di cui all'articolo 17, dell'Istituto nazionale di geofisica (e di altre istituzioni di ricerca), della Croce rossa italiana, delle strutture del Servizio sanitario nazionale, delle organizzazioni di volontariato e, infine, del Corpo nazionale soccorso alpino-CNSA (CAI).

Altri elementi determinanti per comprendere il ruolo degli apparati amministrativi dello Stato in materia sono rinvenibili nell'art. 5 del d.l. n. 343 del 2001, che individua le strutture di cui si avvale direttamente il Presidente del Consiglio dei ministri nello svolgimento dei compiti attribuiti al livello dell'Amministrazione statale. Tra queste strutture, al comma 3 sono menzionati il Servizio sismico nazionale, la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e il Comitato operativo della protezione civile, quest'ultimo con la specifica funzione di "assicurare" «la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni e enti interessati al soccorso» (comma 3-ter). Al Dipartimento della protezione civile, inoltre, sono attribuite le principali funzioni operative: solo per richiamare qualche esempio, la funzione di "promuovere" «l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi, effettuati in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i Comitati provinciali di protezione civile» (comma 4); la funzione di "definire", d'intesa con le regioni, «in sede locale e sulla base dei piani di emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica» (comma 4-bis); tutti i compiti precedentemente attribuiti all'Agenzia di protezione civile dall'art. 81 del d.lgs. n. 300 del 1999 (comma 6) e tra questi, in particolare, quelli concernenti proprio le attività connesse con gli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 (fra le quali spiccano «la rilevazione dei danni e l'approvazione di piani di interventi volti al superamento delle emergenze ed alla ripresa delle normali condizioni di vita, da attuarsi d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati»), nonché «l'attività tecnico-operativa volta ad assicurare i primi interventi nell'ambito dei compiti di soccorso di cui all'articolo 14» della legge n. 225 del 1992 (cfr., in proposito, l'art. 81, comma 1, lettere c) e d), del d.lgs. n. 300 del 1999).

All'attività di protezione civile, tuttavia, sono chiamati, in collaborazione tra loro, diversi enti e soggetti, individuati nell'art. 6 della legge n. 225 del 1992. Per quel che qui specificamente interessa, la disposizione citata, al comma 1, prevede che «all'attuazione delle 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, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata».

L'ultima norma citata, tuttavia, riguarda evidentemente in generale il concorso dei diversi enti che compongono il "Servizio nazionale della protezione civile" a tutte le varie e molteplici attività che al medesimo devono essere ricondotte. In questa sede, però, interessa, in particolare, l'assetto delle competenze concernenti la gestione degli eventi straordinari di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992. Per comprendere appieno il ruolo giocato dalla Regione (e dagli altri enti sub-statali) in tale ambito è dunque necessario richiamare le norme che affidano funzioni agli enti locali sub-regionali.

A tali enti sono affidate dalla legge importanti (seppur circoscritte) funzioni. L'art. 108, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998, alloca al livello comunale la competenza a provvedere alla «attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza»; «alla vigilanza sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti»; infine, «all'utilizzo del volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali».

Viceversa, alle Regioni spettano competenze che — nell'ambito del quadro suddetto — assumono caratteri marginali. Si veda, al riguardo, quanto previsto dall'art. 107, comma 1, lett. a), nn. 4 e 7, laddove si affida alla Regione l'«attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi», e le funzioni relative «agli interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato». Si veda, inoltre, il disposto dell'art. 12 della legge n. 225 del 1992, che si limita ad affidare alle Regioni il generico compito di «partecipa(re) all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile indicate nell'articolo 3» della medesima legge, ossia (per quel che qui rileva in particolare), «al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi di cui all'articolo 2».

A queste competenze delle Regioni devono aggiungersi, infine, quelle eventualmente affidate alle medesime dalle singole ordinanze governative di protezione civile, che provvedano in deroga alle disposizioni vigenti.



Da ultimo, deve essere considerata una disposizione particolarmente importante nel sistema della protezione civile, ossia l'art. 5, comma 1, del d.l. 343 del 2001, il quale così dispone: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, determina le politiche di protezione civile, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (...)». Come si vede, la competenza del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile è disegnata come una competenza generale e residuale: tutto ciò che non è specificamente attribuito ad altri enti (e si tratta, come si è visto, di compiti limitati e comunque di minore portata, almeno in relazione al settore degli eventi straordinari di cui all'art. 2, comma 1, lettera c, della legge n.225 del 1992), è infatti attribuito alla Presidenza del Consiglio. Le stesse competenze degli altri enti territoriali, peraltro, sono derogabili mediante le ordinanze con tingibili e urgenti di protezione civile, che possono disporre anche in difformità dalle disposizioni legislative vigenti.

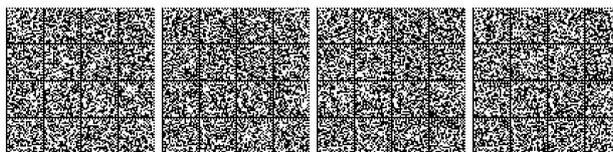
Come si può agevolmente constatare alla luce di quanto esposto sino ad ora, quelle volte a fronteggiare eventi calamitosi straordinari sono senz'altro, nel loro complesso, politiche e funzioni governative, ed in particolare politiche e funzioni direttamente intestate al Presidente del Consiglio dei ministri. Gli enti territoriali sub-statali hanno una funzione esclusivamente ancillare rispetto alle funzioni attribuite al Governo centrale.

3. — Ciò premesso, è agevole mostrare che dalle nuove previsioni contenute nei commi *5-quater* e *5-quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 si ricavano norme che limitano fortemente l'autonomia costituzionale delle Regioni. Si tratta, infatti, di norme che fanno gravare interamente sul bilancio regionale anche il finanziamento delle funzioni e degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza connessa ad eventi straordinari che non sono riconducibili all'esercizio delle funzioni di competenza delle Regioni e che invece fanno capo alle funzioni e agli interventi di competenza dello Stato o degli altri enti territoriali.

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 («calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»), si instaura un regime giuridico straordinario volto a fronteggiare questi ultimi. Tale regime giuridico impone — ai sensi degli artt. 6 e da 11 a 15 della legge n. 225 del 1992, degli artt. 107 e seguenti del d.lgs. n. 112 del 1992, nonché dell'art. 5 del d.l. n. 343 del 2001 — la collaborazione e l'intervento coordinato di tutti i diversi enti territoriali interessati agli eventi, oltre che di un'ampia serie di «strutture operative nazionali» facenti capo ad organi degli apparati amministrativi centrali e periferici dello Stato. A tale riguardo, è difficile negare che un ruolo di primo piano, non soltanto di mero coordinamento di altri soggetti ma anche propriamente operativo, sia attribuito allo Stato (e alle strutture o servizi da esso dipendenti), il quale — per mezzo del Governo — delibera lo Stato di emergenza e adotta le ordinanze, anche in deroga alle disposizioni legislative vigenti, volte a definire e attuare gli interventi necessari affidati alla cura concreta di tutte le componenti del «Servizio nazionale della protezione civile» di cui al citato art. 6 della legge n. 225 del 1992. Nonostante la pluralità di enti chiamati a fronteggiare l'emergenza, e nonostante il ruolo di primo piano che ricopre lo Stato nelle vicende in questione, i nuovi commi *5-quater* e *5-quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 pongono interamente a carico del bilancio della Regione interessata, o delle Regioni territorialmente interessate da una dichiarazione di stato di emergenza per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), tutti gli oneri finanziari conseguenti all'emergenza, indipendentemente dagli organi e dall'ente (Stato, Regione, Province e Comuni) chiamati ad intervenire in concreto sulla base del riparto di competenze stabilito nei richiamati artt. 5-6 e 11-15 della medesima legge n. 225 del 1992 e nell'art. 5 del d.l. n. 343 del 2001, nonché nelle ordinanze contingibili e urgenti eventualmente derogatorie rispetto alla normativa legislativa vigente sul riparto delle competenze e, dunque, indipendentemente dalla titolarità statale, regionale o locale delle funzioni amministrative in concreto esercitate o da esercitare.

Il bilancio regionale si trova dunque a dover fronteggiare spese connesse a funzioni che la Regione non è chiamata ad esercitare e che, viceversa, fanno capo agli altri enti territoriali e, in particolare, allo Stato.

Sempre nel nuovo comma *5-quater* è contenuta una previsione che solo all'apparenza determina un ampliamento dei poteri spettanti alle Regioni. Ai sensi di questa disposizione, infatti, qualora il bilancio regionale non risulti capiente per la copertura delle spese citate, il Presidente della Regione «è autorizzato» a deliberare aumenti — nella misura massima consentita dalla legislazione vigente — dei tributi, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché, all'occorrenza, anche un ulteriore aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione



fino ad un massimo di 5 cent. per litro. A dispetto della formulazione testuale che “formalmente” si limita a riconoscere un “potere”, si tratta a tutti gli effetti dell’imposizione al Presidente della Regione di un “obbligo” di esercitare la potestà tributaria riconosciuta alla Regione dalla legislazione vigente fino ai limiti massimi consentiti da questa o fino all’ulteriore aumento straordinario dell’imposta sulla benzina per autotrazione, con l’ulteriore (e connesso) “obbligo” di destinare i proventi delle entrate tributarie così raccolte al finanziamento degli interventi necessari a fronteggiare l’emergenza. Da simili “obblighi” la Regione potrebbe “liberarsi” solo ed esclusivamente mediante una variazione di bilancio, ad esempio disponendo la riduzione di spese già previste in relazione ad altre funzioni.

Tale conclusione è supportata espressamente dal disposto del comma 5-*quinqüies*, primo periodo, laddove si stabilisce che la previa adozione delle misure di cui al comma 5-*quater* e l’eventuale “certificazione” della loro insufficienza a coprire tutte le spese dell’emergenza costituiscono presupposto indispensabile per rendere “possibile” l’accesso al Fondo nazionale di protezione civile, possibilità quest’ultima interamente rimessa — peraltro — ad una decisione politica ed unilaterale del Governo nazionale. L’unica alternativa espressamente contemplata affinché “possa” essere disposto l’utilizzo del predetto Fondo nazionale è quella della “qualificazione” dell’evento in questione come evento di rilevanza nazionale, ma anche in questo caso la decisione — nonché la stessa “qualificazione” dell’evento — rimane affidata ad una scelta politica e unilaterale del Governo nazionale.

4. — Che questa sia l’interpretazione delle disposizioni in questione dalla quale è necessario prendere le mosse ai fini del presente giudizio è mostrato con chiarezza dal dibattito avvenuto nelle aule parlamentari in occasione della conversione in legge del d.l. n. 225 del 2010.

Al riguardo, si possono richiamare i numerosi interventi che hanno caratterizzato i lavori svoltisi in sede di Assemblée della Camera dei deputati durante la seduta di martedì 22 febbraio 2011. A più riprese, infatti, in quella occasione è stata posta in evidenza la irragionevolezza — ed anzi, la profonda ingiustizia, a causa del disinteresse per qualunque meccanismo solidaristico — delle norme qui in discussione, a causa del fatto che esse gravano le popolazioni colpite dalle calamità naturali dell’ulteriore peso di dover sostenere la spesa (per il tramite di una imposizione tributaria aggiuntiva) degli interventi necessari a fronteggiare l’emergenza.

Al di là della gravità di una normativa che elimina del tutto i meccanismi solidaristici tra territori proprio in occasione dei momenti in cui alcuni di essi sono particolarmente colpiti, qui interessa mettere in evidenza che, oltre ogni ragionevole dubbio, le disposizioni in questione sono state intese, da parte degli organi che le hanno deliberate, come volte a far gravare integralmente sul bilancio della Regione interessata (o delle Regioni interessate) e sul sistema tributario regionale il carico finanziario necessario agli interventi posti in essere per fronteggiare la calamità, salva la mera “possibilità” di utilizzare, ove le risorse reperite nel bilancio regionale non fossero sufficienti, e ove in tal senso deliberi il Governo, il Fondo nazionale di protezione civile.

5. — Ad ulteriore conferma della rilevanza, nel presente giudizio, dell’interpretazione che qui si assume delle disposizioni di cui ai nuovi commi 5-*quater* e 5-*quinqüies*, primo periodo, dell’art. 5 della legge n. 225 del 1992 è di estremo interesse, inoltre, quanto affermato nella direttiva adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 marzo 2011 e contenente «Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei ministri da adottare ai sensi dell’art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e per la predisposizione ed attuazione delle ordinanze di cui all’art. 5, commi 2 e 3, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché per l’attuazione del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10». Si consideri, innanzi tutto, l’affermazione contenuta in premessa, secondo la quale la normativa vigente (come qui si è evidenziato) attribuisce «al Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità delle politiche di protezione civile», consentendogli di «emanare speciali ordinanze derogatorie dell’ordinamento giuridico vigente ed istituire altrettanto eccezionali e peculiari assetti organizzativi anche facenti capo a specifici Commissari delegati». Ebbene, secondo la direttiva in questione, ai sensi delle nuove disposizioni introdotte dal d.l. n. 225 del 2010, le citate “politiche” del Presidente del Consiglio devono essere finanziate, innanzi tutto, a carico del bilancio della Regione o delle Regioni interessate. Ciò risulta con chiarezza dal paragrafo dedicato alle «risorse necessarie per fronteggiare l’emergenza» ove si afferma che, «per il combinato disposto dei citati commi 5-*quater* e 5-*quinqüies*» della legge n. 225 del 1992, «è la Regione esclusivamente interessata, ovvero sono le Regioni interessate (in tal caso pro-quota) a doversi fare carico in primo luogo del reperimento delle risorse finanziarie necessarie a far fronte ai fabbisogni occorrenti». A questo fine — secondo la direttiva — la Regione (o le Regioni interessate), dovrà: «a) innanzi tutto (...) reperire all’interno del proprio bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all’evento emergenziale ovvero per la copertura degli oneri conseguenti allo stesso; b) poi, qualora il bilancio non rechi tale disponibilità, (...) deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione,



sino al limite massimo consentito dalla legislazione vigente; *c)* nonché (...) — sia nel caso che gli aumenti deliberati ai sensi della lettera *b)* non assicurino comunque il reperimento di tutte le disponibilità occorrenti sia in quello della impossibilità di deliberare aumenti giacché gli stessi sono stati già precedentemente operati nei limiti massimi consentiti dalla legislazione vigente — (...) elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 398 del 1990, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita».

La direttiva, inoltre, ritiene di dover precisare che le iniziative appena evocate non rappresentano affatto «una mena facoltà lasciata alla libera iniziativa discrezionale» della Regione; ciò sulla base dell'*incipit* del comma 5-*quinquies*, «laddove esso prevede che (solo) “qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-*quater* non siano sufficienti (...) può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile”». Come si può osservare, la direttiva si rivela ancora più severa con le Regioni di quanto non risulti dalla stessa disposizione normativa: essa, infatti, con una omissione (che si deve supporre) deliberata nella citazione del primo periodo del comma 5-*quinquies*, evita di considerare l'alternativa della “rilevanza nazionale” degli eventi che pure, in base al disposto testuale, dovrebbe consentire l'accesso al Fondo nazionale. Con queste premesse, la conclusione della direttiva sul punto non può che essere drastica: «In altri termini, perché si possa utilizzare il predetto Fondo occorre pur sempre che, prima, risultino effettivamente assunte ed applicate le iniziative di competenza regionale sopra descritte». E a tale riguardo, si precisa che le Regioni potranno accedere alle misure di cui al comma 5-*quinquies* soltanto «attestando di aver concretamente esperito le iniziative di propria competenza di cui al comma 5-*quater*, evidentemente per la differenza di fabbisogno fra quanto reperito attraverso le proprie iniziative e quanto necessario per le spese conseguenti all'evento emergenziale ovvero per la copertura degli oneri dallo stesso derivanti».

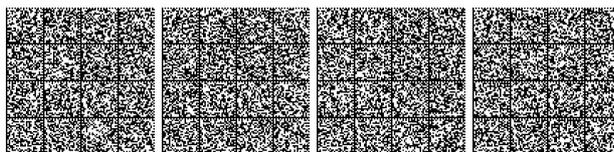
L'interpretazione delle due nuove disposizioni fornita dal Presidente del Consiglio dei ministri si rivela dunque di tenore inequivoco: da esse discende l'effetto di porre a carico del bilancio delle Regioni e dei loro sistemi di imposizione fiscale — almeno fino alla loro “certificata” insufficienza” — tutti gli oneri finanziari derivanti dalla gestione degli interventi di emergenza per fronteggiare gli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lett. *c)*, della legge n. 225 del 1992, indipendentemente dagli enti, dagli organi e dalle strutture competenti ad effettuare gli interventi suddetti. E a sgombrare il campo da ogni dubbio residuo vale la seguente affermazione finale contenuta nel par. della direttiva intitolato alle “risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza”: «Da ultimo, va ribadito che le risorse complessivamente individuate per far fronte all'emergenza dovranno essere destinate anche al ristoro degli oneri derivanti dall'attivazione o dall'impiego delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile».

6. — La Regione Abruzzo, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, perché costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alle Regioni, in riferimento agli art. 117, terzo comma, e 119 Cost., anche in relazione ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché al principio di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost. Ad avviso della Regione Abruzzo, inoltre, risulta gravemente vulnerato anche il principio costituzionale di leale collaborazione. L'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente ricorso si fonda, in particolare, sulle seguenti ragioni di

D I R I T T O

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* — quest'ultimo limitatamente al primo periodo — nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119 Cost. e, in particolare, del principio, in esso contenuto, di corrispondenza tra le risorse finanziarie disponibili in base alle fonti di cui ai commi 2 e 3 di tale articolo e le funzioni attribuite in titolarità a ciascun ente territoriale della Repubblica.

7.1. — Il comma 2-*quater* dell'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010, come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, ha aggiunto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* all'art. 5 della legge n. 225 del 1992. Per semplificare l'esposizione, da qui in avanti si farà riferimento, piuttosto che alle disposizioni dell'impugnato d.l. n. 225 del 2010, direttamente alle nuove norme introdotte nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992.



Tali norme, come si è detto, pongono a carico dei bilanci delle Regioni colpite da calamità naturali o altri eventi in relazione ai quali si decida di deliberare lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, il peso economico di tutti gli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza, a prescindere dall'ente cui debba essere riferita la competenza e la responsabilità in ordine alla loro effettiva realizzazione in concreto.

Le previsioni contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 violano evidentemente l'art. 119, quarto comma, Cost., poiché contrastano con il principio da esso desumibile della piena ed integrale corrispondenza tra le risorse finanziarie disponibili in base alle fonti di cui ai commi secondo e terzo e le funzioni attribuite in titolarità a ciascun ente territoriale della Repubblica.

7.2. — Dall'analisi del quadro normativo richiamato nelle premesse di fatto (*cf.* par. 2) in ordine al riparto delle competenze in materia di protezione civile, emerge chiaramente che, soprattutto in relazione agli eventi straordinari cui si collega la dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, tra i vari enti territoriali necessariamente coinvolti è lo Stato a ricoprire una posizione del tutto preminente, quale soggetto cui è attribuita, addirittura, una competenza generale e residuale rispetto a quelle specificamente riconosciute alle autonomie territoriali.

Il sistema delle disposizioni legislative vigenti fornisce, pertanto, una conferma inequivoca di quanto affermato con chiarezza dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2011: ossia che quelle volte a fronteggiare eventi calamitosi straordinari sono senz'altro, nel loro complesso, "politiche governative", di livello nazionale, affidate, in particolare, alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, e che gli enti territoriali sub-statali hanno una funzione esclusivamente ancillare rispetto a tali politiche. Ciò nondimeno, come si è già posto in rilievo, le disposizioni impugnate in questa sede stabiliscono che il peso economico di queste politiche debba gravare non sul bilancio statale — come sarebbe del tutto normale, essendo le medesime "politiche statali" — bensì sui bilanci e sui sistemi tributari delle Regioni.

7.3. — Tale previsione contrasta con il principio posto dall'art. 119 Cost. secondo cui non è costituzionalmente consentito che una legge dello Stato imponga alle Regioni di finanziare funzioni amministrative di esclusiva pertinenza del primo.

Come è noto, la disposizione costituzionale sopra citata stabilisce, ai commi secondo e terzo, le fonti ordinarie di approvvigionamento dei bilanci degli enti territoriali sub-statali, individuandole nei tributi e nelle entrate proprie, nella compartecipazione al gettito dei tributi erariali e nella quota di spettanza del fondo perequativo. Il successivo comma quarto, inoltre, prevede che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Alle risorse previste dai commi secondo e terzo dell'art. 119, inoltre, il successivo comma quinto aggiunge — con norma evidentemente di "chiusura" — la previsione secondo la quale «lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni», allo scopo di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Dall'insieme delle disposizioni appena menzionate si ricava con chiarezza il principio generale secondo il quale le funzioni di ciascun ente territoriale sono integralmente finanziate dalle proprie entrate ordinarie, che per gli enti sub-statali sono individuate dai commi secondo e terzo, sopra citati. L'unica eccezione a questo principio generale di corrispondenza tra funzioni e risorse è quella espressamente prevista dal comma quinto dell'art. 119: gli interventi speciali e le risorse aggiuntive che lo Stato deve destinare a singoli enti territoriali al fine di garantire la realizzazione di alcuni fondamentali valori costituzionali e l'effettivo esercizio/godimento dei diritti della persona, nonché — non a caso — per provvedere a tutti gli scopi che fuoriescano dal "normale esercizio" delle funzioni ordinarmente spettanti agli enti autonomi territoriali.

Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse rileva qui da due differenti (ma concorrenti) punti di vista.

a) In primo luogo, esso mostra chiaramente che, oltre all'ipotesi da ultimo citata, di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., il nostro diritto costituzionale non ammette che le funzioni di un ente territoriale possano essere finanziate mediante il ricorso ad entrate diverse da quelle che, in via ordinaria, competono al suo bilancio. Di conseguenza non può che ritenersi costituzionalmente illegittima la previsione secondo la quale le funzioni statali in materia di protezione civile, connesse alla declaratoria dello stato di emergenza di cui all'art. 2, lett. c), e all'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, sono finanziate a gravare sui bilanci delle Regioni interessate. Con evidenza, le risorse provenienti da questi bilanci non fanno parte, infatti, delle risorse che ordinarmente competono allo Stato.



b) Il principio costituzionale di corrispondenza tra funzioni e risorse, come desumibile dall'art. 119, Cost., rileva in questa sede anche sotto un secondo profilo.

Il quarto comma di tale disposizione costituzionale, infatti, nell'affermare che le risorse dei precedenti commi «consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite», evidentemente presuppone che le risorse in questione siano stabilmente destinate al finanziamento di tali funzioni, e non al finanziamento di funzioni svolte da altri soggetti. La medesima conclusione deve necessariamente trarsi anche dal testo del successivo quinto comma dell'art. 119 Cost.: se lo Stato è chiamato a porre in essere «interventi speciali» e a destinare «risorse aggiuntive» a favore degli enti autonomi territoriali sub-statali, al fine di «provvedere a scopi diversi dall'esercizio delle loro funzioni», a maggior ragione si deve ritenere che non possa imprimere alle risorse «ordinarie» delle Regioni (e degli enti locali) destinazione diversa da quella del finanziamento di queste funzioni.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinqües* — quest'ultimo limitatamente al primo periodo — nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., anche in relazione ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché al principio di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.

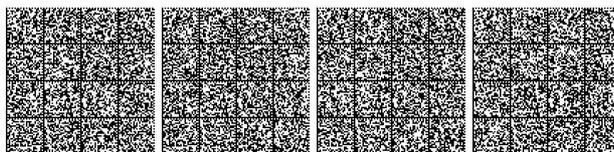
8.1. — Le norme contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 contrastano palesemente e in termini specifici con quanto disposto dall'art. 119, quinto comma, Cost.

In base a quanto prevede tale disposizione, come si è appena posto in rilievo, la Costituzione affida espressamente allo Stato il compito di «destinare» «risorse aggiuntive» rispetto a quelle di cui ai commi secondo e terzo del medesimo art. 119 e di «effettuare» «interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». La norma costituzionale stabilisce, altresì, le finalità cui tali «risorse aggiuntive» e tali «interventi speciali» di competenza statale debbono essere rivolti: la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale; la rimozione degli squilibri economici e sociali; la migliore garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona; la necessità di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni affidate alla competenza degli enti autonomi territoriali. In sintesi, è evidente che l'art. 119, quinto comma, Cost. attribuisce specificamente allo Stato una peculiare funzione «sussidiaria» a garanzia ultima di alcuni valori imprescindibili dell'ordinamento, intestando proprio all'ente esponenziale dell'unità e indivisibilità della Repubblica il compito di assicurare la disponibilità delle risorse e gli interventi necessari allorché i suddetti valori non possano essere adeguatamente garantiti dal normale esercizio delle funzioni spettanti alle autonomie territoriali.

Se si considera la tipologia di eventi contemplati dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 cui fanno esplicito riferimento le norme impugnate nel presente giudizio (ossia «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»), è del tutto agevole dedurre che proprio in presenza di simili circostanze di fatto ci si trova a dover fronteggiare situazioni che determinano un sicuro pregiudizio per i valori contemplati nel quinto comma dell'art. 119 Cost., che certamente fuoriescono dal campo del «normale esercizio» delle funzioni delle autonomie territoriali e che, pertanto, costituiscono senz'altro uno dei campi privilegiati di quella responsabilità «sussidiaria» che la citata norma costituzionale intesta allo Stato. In altre parole, non può seriamente dubitarsi che tra gli «interventi speciali» di cui al quinto comma dell'art. 119, debbano essere collocati anche quelli svolti in risposta ad «emergenze» rientranti nell'ambito del disposto dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992. E non si può dubitare che con le disposizioni che qui si contestano lo Stato intende sottrarsi dal finanziare lo svolgimento di specifici compiti che la Costituzione gli assegna, mettendo peraltro seriamente a rischio la loro concreta realizzazione.

Da ciò discende, in termini evidenti, l'illegittimità costituzionale di norme legislative quali quelle impugnate in questa sede, in quanto volte a porre a carico delle Regioni direttamente interessate dagli eventi catastrofici di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 gli oneri finanziari connessi con la gestione dell'emergenza e, dunque, volte a determinare la sostanziale «abdicazione» da parte dello Stato dai propri compiti espressamente contemplati nell'art. 119, quinto comma, Cost.

8.2. — Proprio la considerazione dei valori costituzionali a garanzia dei quali gli interventi «straordinari» dello Stato dovrebbero rivolgersi consente, d'altra parte, di ritenere che la violazione diretta dell'art. 119, quinto comma, Cost. si colleghi strettamente con la violazione di numerosi altri principi contenuti nella Carta costituzionale. E la legittimazione della Regione ricorrente a denunciare nel presente giudizio anche simili profili di illegittimità costituzionale trova sicuro fondamento in due concorrenti ragioni: a) perché trattasi di corollari direttamente connessi alla affermata violazione di una norma costituzionale sul riparto delle competenze quale quella contenuta nell'art. 119, quinto comma,



Cost.; b) perché, in ogni caso, le norme impugnate incidono direttamente sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni limitandone e vincolandone le sfere di autonomia normativa e finanziaria, con la conseguenza per cui la violazione di norme costituzionali extracompetenziali è in grado di produrre, nel caso di specie, quella “lesione indiretta” delle competenze costituzionali delle Regioni cui la consolidata giurisprudenza di questa Corte ancora l’ammissibilità nel giudizio in via principale di simili censure.

8.2.1. — In primo luogo, è palese il contrasto delle norme impugnate con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., dal momento che — a dispetto della menzionata “responsabilità” dello Stato per la rimozione degli squilibri economici e sociali e per la migliore garanzia dell’effettivo esercizio dei diritti della persona — viene posto a carico proprio delle collettività colpite dalle calamità naturali o dalle catastrofi il peso economico degli interventi volti a fronteggiarle.

Tale profilo illegittimità costituzionale risulta ampiamente evocato nell’ambito del dibattito parlamentare svoltosi in occasione della conversione in legge del d.l. n. 225 del 2010. Al riguardo, si rinvia al già menzionato resoconto sommario e stenografico della seduta alla Camera dei deputati del giorno martedì 22 febbraio 2011.

In tale sede è stata denunciata la violazione del principio di eguaglianza, laddove si configura un trattamento peggiore proprio per le popolazioni residenti nelle aree colpite da un evento catastrofico straordinario, nonché la palese irragionevolezza di una simile disciplina.

Il principio di ragionevolezza, in particolare, è violato per due differenti ma concorrenti ragioni:

a) innanzi tutto, per la evidente irrazionalità di una misura che realizza l’effetto di gravare le collettività già colpite dalla calamità naturale da un ulteriore peso, senza che ciò trovi fondamento in alcuna ragione costituzionalmente apprezzabile, ed in particolare in una manifestazione di capacità contributiva, ed anzi a fronte di una diminuzione, estremamente probabile, della capacità contributiva di molti dei soggetti facenti parte delle collettività in questione, proprio a causa delle calamità che li hanno colpiti;

b) in secondo luogo, a causa della incoerenza che le disposizioni impugnate determinano nella legislazione vigente; il comma 5-ter del medesimo art. 5 della legge n. 225 del 1992, infatti, si fa carico delle particolari situazioni di difficoltà in cui si possono trovare le collettività colpite dalle calamità e, in considerazione di ciò, prevede che «in relazione ad una dichiarazione dello stato di emergenza, i soggetti interessati da eventi eccezionali e imprevedibili che subiscono danni riconducibili all’evento, compresi quelli relativi alle abitazioni e agli immobili sedi di attività produttive, possono fruire della sospensione o del differimento, per un periodo fino a sei mesi, dei termini per gli adempimenti e i versamenti dei tributi e dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali». A fronte di questa norma di agevolazione fiscale per i soggetti colpiti, i successivi commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, pongono a carico delle collettività colpite il peso economico degli interventi volti a fronteggiare l’emergenza. Non vi è chi non veda la intrinseca contraddittorietà di queste previsioni normative.

8.2.2. — Le disposizioni impugnate, sempre in connessione con la violazione dell’art. 119, quinto comma, Cost., contrastano altresì con l’art. 2 Cost. ed il principio di solidarietà in esso sancito. Come è noto, infatti, in base a tale disposizione costituzionale «la Repubblica (...) richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Tale dovere di solidarietà — che proprio l’art. 119, quinto comma, Cost. richiama espressamente tra le finalità cui dovrebbero indirizzarsi le «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali» posti a carico dello Stato — trova applicazione anche tra le comunità stanziate sui diversi territori regionali. Come hanno evidenziato gli interventi occorsi in sede di dibattito parlamentare sopra riportati, l’art. 5, commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, viola tale dovere, facendo venir meno — proprio nel momento di massimo bisogno di una collettività regionale, dovuto a eventi straordinari e quasi sempre imprevedibili — il sostegno delle altre collettività.

9. — Illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2-quater, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell’art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell’art. 119, primo comma, Cost. e, in particolare, del principio di autonomia di entrata e di spesa della Regione.

9.1. — L’art. 119 Cost. risulta violato anche per un diverso profilo. Tale disposizione costituzionale — in particolare, al primo comma — stabilisce che la Regione goda di autonomia di entrata e di spesa. Tale autonomia è evidentemente vulnerata e compressa in modo grave dalle disposizioni che si contestano in questa sede.



9.2. — L'autonomia finanziaria regionale, innanzi tutto, è vulnerata dalla circostanza secondo la quale la Regione si vede imporre, mediante una legge dello Stato, l'obbligo di finanziare a carico del proprio bilancio funzioni esercitate da quest'ultimo. L'autodeterminazione circa l'utilizzazione delle proprie risorse e la connessa responsabilità — sia generalmente politica, che specificamente fiscale — nei confronti del corpo elettorale regionale vengono evidentemente messe in crisi da tale previsione.

9.3. — La violazione dell'autonomia finanziaria regionale garantita dal primo comma dell'art. 119 Cost. è apprezzabile anche da un altro punto di vista.

I commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, infatti, nel prevedere che qualora il bilancio regionale non risulti capiente per la copertura delle spese, il Presidente della Regione debba esercitare la potestà tributaria riconosciuta alla Regione dalla legislazione nazionale vigente, deliberando aumenti — nella misura massima consentita da quest'ultima — dei tributi, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché deliberando — all'occorrenza — anche un ulteriore aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione fino ad un massimo di 5 cent. per litro, determinano un vincolo particolarmente stringente all'esercizio della potestà tributaria della Regione, azzerando i margini di scelta relativi ad una propria e responsabile "politica di imposizione fiscale". In tal modo viene dunque fortemente compressa l'autonomia di entrata della Regione. A sostegno del presente motivo di censura, inoltre, può essere sottolineato quanto segue.

La Regione Abruzzo non ignora che le Regioni, ove proprio non intendano aumentare le entrate tributarie gravanti sulle popolazioni residenti sul territorio regionale, possono "liberarsi" dalla necessità di procedere in tal senso mediante una variazione di bilancio, ad esempio disponendo la riduzione di spese in esso previste. Tale rilievo, tuttavia, evidenzia ulteriormente l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, poiché rende evidente che l'unico modo che la Regione ha per evitare la compressione della propria autonomia di entrata, è quello di accettare una corrispondente compressione della propria autonomia di spesa, ossia di deliberare una variazione di bilancio che elimini o riduca spese già precedentemente stabilite nell'esercizio della propria autonomia.

La lesione delle prerogative costituzionali della Regione, peraltro, risulta ancor più evidente ove si consideri, sulla scorta delle indicazioni provenienti dalla sent. n. 320 del 2004 di questa Corte, che «in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» (par. 7 del Considerato in diritto). Tale rilievo rende del tutto evidente che la costrizione — per il tramite della "minaccia" costituita dalla possibile compressione della autonomia di entrata — a ridurre le politiche di spesa di una Regione comporta la incisione del "cuore pulsante" dell'autonomia di quest'ultima in parecchi degli ambiti materiali che il Titolo V della Parte seconda della Costituzione attribuisce alla competenza della medesima.

9.4. — Tali ultime considerazioni, inoltre, consentono di apprezzare un ulteriore punto di vista dal quale risultano violati tanto il principio di autonomia finanziaria delle Regioni, quanto il principio di corrispondenza tra entrate ordinarie di queste ultime e le funzioni dalle medesime esercitate. In base alla giurisprudenza costituzionale, infatti, le risorse di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost. «consentono — vale a dire devono consentire — agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma)» (sent. n. 37 del 2004, par. 5 del Considerato in diritto; analogamente la sent. n. 370 del 2003, par. 7 del Considerato in diritto). Ora, nell'ipotesi in cui la Regione voglia evitare la compressione della propria autonomia di entrata e, dunque, non intenda aumentare le entrate tributarie indicate dal comma 5-*quater* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, si trova a dover ridurre lo stanziamento di bilancio volto a finanziare proprie funzioni amministrative, potendo giungere addirittura a dover contemplare la possibilità di azzerare il primo ed eliminare le seconde. Con il risultato — evidentemente gravissimo per l'autonomia regionale — di veder vulnerato proprio quel principio di corrispondenza, il quale richiede che le risorse ordinariamente afferenti al bilancio regionale siano sufficienti a finanziare le funzioni regionali.

La conseguenza è di palmare evidenza: le disposizioni oggetto del presente giudizio mettono "nell'angolo" la Regione. Essa, infatti, si trova costretta o ad accettare la compressione della propria autonomia di entrata (ed in particolare della propria autonomia impositiva), ovvero ad accettare la violazione del principio di corrispondenza sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost., con il risultato di dover necessariamente rinunciare ad esercitare alcune delle proprie funzioni istituite e/o finanziate nell'ambito dell'esercizio della propria autonomia.



È evidente che — anche in questo caso — determinante al fine del prodursi della violazione qui denunciata è la circostanza secondo la quale le risorse reperite a carico del bilancio della Regione o del sistema tributario regionale ai sensi dell'art. 5, comma 5-*quater*, della legge n. 225 del 1992 sono volte a finanziare funzioni (e, più in generale, politiche) svolte da altri enti, in particolare dallo Stato. Se, infatti, le funzioni volte a fronteggiare gli stati di emergenza di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 fossero affidate alla competenza delle Regioni, queste ultime certo si vedrebbero gravare di una notevole responsabilità, in vista della quale dovrebbero comunque essere dotate delle risorse necessarie in base ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 119 Cost., ma senza dubbio le disposizioni qui impugnate non determinerebbero la violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, né dell'autonomia finanziaria regionale.

9.5. — Infine, in relazione al presente motivo di ricorso, si deve osservare quanto segue.

La Regione Abruzzo non ignora che la giurisprudenza di questa Corte concernente il sistema disegnato dall'art. 119 Cost. ha affermato che quest'ultimo non è in grado di dispiegare pienamente i propri effetti sino al momento in cui non sarà pienamente operante la legge statale espressamente prevista per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In questa sede, è però necessario evidenziare che la medesima giurisprudenza ha chiarito che ciò non comporta la conseguenza secondo la quale, anche prima della sua attuazione legislativa, l'art. 119 Cost. non sia in grado di imporre alcuni precetti direttamente operanti. Tra questi — oltre al “principio di corrispondenza”, sul quale ci si è già ampiamente soffermati — è stato individuato anche quello consistente nel «divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (così la sent. n. 423 del 2004, par. 3.3 del Considerato in diritto, che richiama le sentt. nn. 320, 241 e 37 del 2004). È evidente che, invece, tale “procedere in senso inverso” è precisamente l'effetto delle disposizioni impugnate: esse infatti — per le ragioni illustrate — sopprimono spazi di autonomia finanziaria già riconosciuti alle Regioni e pongono delle norme direttamente contrastanti con i principi desumibili dall'art. 119 Cost.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119 Cost., sotto il profilo della imposizione di vincoli di destinazione a risparmi di spesa e a entrate regionali.

10.1. — Oltre al “principio di corrispondenza”, e al precetto del “divieto di procedere in senso inverso”, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che dall'art. 119 Cost. debba ricavarsi un altro principio, direttamente e immediatamente operante, e particolarmente rilevante in questa sede. Si tratta del divieto di istituire fondi vincolati nella destinazione, con particolare riguardo alle materie affidate alla competenza legislativa residuale regionale o concorrente di Stato e Regioni (tra le molte, si vedano le sentt. nn. 370 del 2003, 320 del 2004, 137 e 201 del 2007).

A tutta evidenza, il caso di specie non è certo quello di un fondo, previsto nel bilancio statale, che sia finalizzato ad essere trasferito alle Regioni con vincolo di destinazione. Con altrettanta evidenza, tuttavia, il principio del divieto dei vincoli di destinazione desumibile dall'art. 119 Cost. si configura come principio generale concernente tutte le risorse garantite alle autonomie territoriali dai commi secondo e terzo della norma costituzionale citata. In dottrina è stato affermato, al riguardo, che «non può essere messo in dubbio» che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali «comprenda la possibilità di stabilire la tipologia e l'entità delle spese proprie di tali enti». Più specificamente, si è evidenziato che il divieto di imprimere vincoli di destinazione al fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., produce, in generale, «un effetto di tipo proibitivo nei confronti della normazione primaria e secondaria che stabilisca vincoli specifici di destinazione» (G. Franson, G. Della Cananea, Art. 119, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, III, Utet giuridica-Wolter Kluwer Italia Giuridica, Milano, 2006, pagg. 2368 e 2373).

Tale principio generale è senz'altro applicabile anche a casi come quello che viene sottoposto al giudizio di questa Corte nella sede odierna.

È indubbio, infatti, che le norme qui censurate pongono un vincolo di destinazione. Tale vincolo grava, alternativamente, o sulle somme derivanti dall'aumento del prelievo tributario eventualmente stabilito dal Presidente della Regione ai sensi di questa disposizione, o sulle somme derivanti dai risparmi di spesa che la Regione delibera mediante una variazione di bilancio per evitare di dover ricorrere ai suddetti aumenti tributari. È altrettanto indubbio, peraltro, che il divieto di vincoli nella destinazione che grava sui trasferimenti di origine statale non può che valere, a maggior ragione, in relazione alle risorse autonomamente reperite dalla Regione (come lo sono sia quelle derivanti dall'incre-



mento del prelievo tributario che quelle conseguenti a risparmi di spesa). In relazione a casi simili, fino ad oggi, la giurisprudenza costituzionale non ha avuto modo di soffermarsi, forse perché mai la legislazione statale si era, prima d'ora, spinta così in là nella compressione dell'autonomia finanziaria regionale: è infatti molto più grave per quest'ultima un vincolo di destinazione imposto su risorse autonomamente reperite che il medesimo vincolo gravante su risorse trasferite dallo Stato. Per questa ragione, non vi è chi non veda che le norme statali impugnate violano palesemente il principio costituzionale della autonomia finanziaria, con particolare riguardo al divieto di imporre vincoli nella destinazione delle risorse.

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, nella parte in cui ha introdotto i commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost., in relazione alla competenza legislativa concorrente nella materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

11.1. — I commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 violano anche l'art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in quanto si pongono in contrasto con il riparto di competenze legislative concernente la materia del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" stabilito dalle norme costituzionali citate, così come ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale.

Al riguardo, è possibile evidenziare quanto segue.

Che la disciplina oggetto di censura debba essere ricondotta alla materia del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" non è ragionevolmente discutibile. Le norme in questione, infatti, dettano una disciplina appositamente rivolta a coordinare la "ripartizione" degli oneri finanziari connessi con la gestione degli stati di emergenza derivanti da calamità naturali o eventi catastrofici, attribuendone il peso interamente ai bilanci delle Regioni, ponendo limiti alla loro potestà di spesa (in relazione a somme ottenute mediante l'esercizio della potestà tributaria regionale ovvero mediante risparmi di spesa) e, infine, prevedendo la mera "eventualità" del ricorso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile.

La materia *de qua* è affidata, dalla Costituzione, alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. È noto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è possibile stabilire, in generale e a valere per tutte le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., cosa sia principio fondamentale e cosa non lo sia. È viceversa necessario che i criteri per discriminare le norme di principio da quelle di dettaglio tengano conto delle peculiarità delle singole materie. È per questo che, nel caso di specie, è necessario (ancor più che in altre situazioni) fare riferimento alle pronunce di questa Corte. Sul punto, rilevano tutte le decisioni che hanno evidenziato come le norme statali che impongono vincoli alle spese possano essere ritenute espressive di principi fondamentali soltanto (per quel che qui specificamente interessa) se tali vincoli sono volti a perseguire l'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica. Si può richiamare, solo per citare un esempio tra le pronunce più recenti, la cent. n. 326 del 2010: «Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (par. 8.5 del Considerato in diritto; nello stesso senso questa Corte si è espressa, inoltre, nella sent. n. 52 del 2010, al par. 12.3 del Considerato in diritto).

Ora, è noto che, nella maggior parte dei casi, affermazioni di tale tenore hanno avuto ad oggetto norme statali che ponevano divieti di spesa, mentre in questo caso le norme impugnate pongono un limite differente, consistente — come già messo in evidenza — in un vincolo nella destinazione di risorse indiscutibilmente di spettanza regionale in quanto riconducibili alle fonti di entrata di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost. La Regione Abruzzo, tuttavia, ritiene che l'orientamento giurisprudenziale appena richiamato non possa non valere anche per questo diverso limite, il quale, come si è mostrato più sopra, è particolarmente grave per l'autonomia regionale proprio perché destinato ad investire risorse non trasferite dallo Stato ma autonomamente reperite dalla Regione. Ciò, nel caso di specie, conduce senz'altro ad escludere la qualifica di "principio fondamentale" ai precetti di cui all'art. 5, commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, in quanto — evidentemente — i limiti che essi impongono non sono in alcun modo finalizzati al perseguimento dell'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica, né un simile obiettivo è in alcun modo desumibile dal tenore testuale delle disposizioni in questione.



Per questi motivi, si deve ritenere che le norme impugnate, nella parte in cui impongono limiti e vincoli puntuali all'utilizzo di risorse finanziarie regionali, siano contrastanti con il riparto delle competenze legislative in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", non essendo in alcun modo qualificabili come principi fondamentali di tale materia.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente alla introduzione del comma 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., anche in relazione ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché al principio di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., nella parte in cui prevede che l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile è semplicemente "possibile" e subordinato a valutazioni "politiche" del Governo anziché essere obbligatorio e automatico.

12.1. — La presente censura è proposta in via subordinata rispetto a tutte quelle fin qui prospettate. La Regione Abruzzo, infatti, sostiene che — anche nella denegata ipotesi in cui questa Corte ritenesse di respingere tutte le questioni di legittimità costituzionale concernenti il comma 5-*quater*, considerato in combinato disposto con il comma 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 — esisterebbero comunque buone ragioni per ritenere costituzionalmente illegittima, in via autonoma, quest'ultima disposizione.

Essa — lo si ricorda — prevede quanto segue: «Qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-*quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile». In base a questa norma, dunque, l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, anche nel caso in cui ricorrano gli eventi straordinari di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), e 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, non è "obbligatorio" e "automatico". Viceversa, tale accesso è innanzi tutto subordinato, alternativamente, al ricorrere di due condizioni: a) che siano state percorse le strade indicate dal comma 5-*quater* (o che non possano essere percorse, come correttamente evidenzia la direttiva del Presidente del Consiglio più sopra citata); b) che sia stata data la qualificazione degli eventi calamitosi in questione come di "rilevanza nazionale".

In presenza di queste condizioni, l'accesso al Fondo nazionale è consentito soltanto a seguito di una valutazione "unilaterale", "politica" ed "insindacabile" dello Stato.

È dunque possibile, ad esempio, che la Regione colpita dalla calamità o evento straordinario deliberi gli aumenti tributari ai sensi dell'art. 5, comma 5-*quater*, della legge n. 225 del 1992, e tuttavia ciò non sia sufficiente per coprire le spese degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza. Ciò nonostante, lo Stato può negare — al fine di coprire queste spese — l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, in base ad una propria unilaterale valutazione.

12.2. — Nel precedente motivo di censura, di cui al par. 8, si è messo in luce come il combinato disposto dei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 abbia come effetto quello di vulnerare gravemente l'art. 119, quinto comma, Cost., in connessione con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. e con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

In base a quanto prevede la prima di tali disposizioni, infatti, la Costituzione affida allo Stato il compito di "destinare" «risorse aggiuntive» rispetto a quelle di cui ai commi secondo e terzo del medesimo art. 119 e di "effettuare" «interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». La norma costituzionale stabilisce, altresì, le finalità cui tali "risorse aggiuntive" e tali "interventi speciali" di competenza statale debbono essere rivolti: la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale; la rimozione degli squilibri economici e sociali; la migliore garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona; la necessità di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni affidate alla competenza degli enti autonomi territoriali. In sintesi, come si è già argomentato, è evidente che l'art. 119, quinto comma, Cost. attribuisce specificamente allo Stato una peculiare funzione "sussidiaria" a garanzia ultima di alcuni valori imprescindibili dell'ordinamento, intestando proprio all'ente esponenziale dell'unità e indivisibilità della Repubblica il compito di assicurare la disponibilità delle risorse e gli interventi necessari allorché i suddetti valori non possano essere adeguatamente garantiti dal normale esercizio delle funzioni spettanti alle autonomie territoriali. Si tratta, dunque, della specifica declinazione che assumono, in relazione al rapporto tra i diversi enti che compongono la Repubblica, il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. ed il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.



Nel precedente par. 8 si è evidenziato, altresì, come tali principi costituzionali siano violati da un sistema che affidi alle Regioni il compito di finanziare, eventualmente innalzando la propria pressione tributaria, gli interventi volti a fronteggiare le emergenze. Qui deve invece essere messo in luce che — anche ove fosse ritenuto conforme a Costituzione il comma 5-*quater* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 — analoghe ragioni di incostituzionalità permarrebbero in relazione allo specifico disposto del comma 5-*quinqües*, primo periodo, del citato art. 5.

I principi di solidarietà ed eguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, che la medesima affida alla garanzia “ultima” dello Stato e che, sotto tale profilo, trovano concretizzazione soprattutto nell'art. 119, quinto comma, Cost., infatti, verrebbero senza dubbio compromessi ove — pur avendo la Regione colpita da un evento straordinario rientrando tra quelli disciplinati dall'art. 2, comma 1, lett. c), e 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 adottato tutte le misure previste dal comma 5-*quater* del medesimo articolo, senza però giungere a coprire integralmente le spese degli interventi necessari — lo Stato, in base al primo periodo del successivo comma 5-*quinqües*, si determinasse a negare l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile per gli importi che residuano. Anche in questo caso, infatti, risulterebbe compromessa quella funzione “solidaristica” e “sussidiaria”, a tutela di alcuni beni giuridici fondamentali, che l'art. 119, quinto comma, Cost., affida allo Stato.

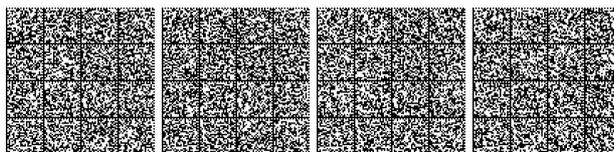
Tale incostituzionalità, invece, non sussisterebbe, ove l'accesso al Fondo suddetto — una volta che la Regione abbia dimostrato l'avvenuta adozione delle misure di cui al comma 5-*quater* o l'impossibilità di adottarle e, comunque, l'insufficienza delle risorse reperite — fosse “obbligatorio” ed “automatico”, ossia non subordinato a valutazioni discrezionali da parte del Governo. Il comma 5-*quinqües* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 deve dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, pure in presenza delle due condizioni sopra accennate (impossibilità di coprire il fabbisogno finanziario con le misure di cui al comma 5-*quater*; qualificazione delle emergenze come aventi rilievo nazionale) subordina l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile ad una valutazione “politica” dello Stato che lo rende meramente possibile anziché obbligatorio ed automatico.

13. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente alla introduzione del comma 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (in relazione alla materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”), nonché del principio costituzionale di leale collaborazione, nella parte in cui la norma censurata rende “possibile” il ricorso al Fondo nazionale di protezione civile solo a seguito di decisioni unilaterali affidate al libero apprezzamento politico del Governo nazionale, anziché prevedere che tali decisioni siano adottate a seguito di un procedimento concertato al quale prendano parte pariteticamente lo Stato e la Regione interessata.

13.1. — In subordine rispetto alle censure illustrate ai precedenti parr. 7-11, nonché in ulteriore subordine rispetto alla censura illustrata al precedente par. 12, la Regione ricorrente ritiene che l'art. 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992, sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica.

Quanto esposto nei paragrafi precedenti dovrebbe condurre a ritenere la normativa impugnata costituzionalmente illegittima nel suo complesso, dal momento che pone interamente a carico del bilancio regionale le spese volte a sostenere gli interventi realizzati per fronteggiare le situazioni di emergenza derivanti dagli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992. Le argomentazioni già spese, inoltre, dovrebbero (in via subordinata) condurre a ritenere incostituzionale, comunque, il meccanismo previsto dall'art. 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo, che non rende “automatica” la possibilità di fruire del Fondo nazionale di protezione civile ove le risorse di cui al precedente comma 5-*quater* siano state reperite e non siano sufficienti, ovvero non possano essere reperite. Tuttavia, nella denegata ipotesi in cui anche quest'ultimo profilo di censura non fosse ritenuto fondato, il primo periodo del citato comma 5-*quinqües* deve comunque essere ritenuto costituzionalmente illegittimo perché subordina la decisione circa l'utilizzo del Fondo nazionale di protezione civile ad una decisione unilaterale dello Stato, senza alcun coinvolgimento della Regione.

Tale disciplina viola evidentemente il principio di leale collaborazione e lo statuto costituzionale della “chiamata in sussidiarietà” nelle materie di potestà legislativa concorrente, così come ricostruito dalla giurisprudenza di questa Corte.



Come già illustrato al paragrafo precedente, l'utilizzazione del Fondo nazionale di protezione civile, infatti, è subordinata, innanzi tutto, disgiuntivamente alle seguenti condizioni: *a)* che siano state percorse le strade indicate dal comma 5-*quater* (o che esse non possano essere percorse, come correttamente evidenzia la direttiva del Presidente del Consiglio più sopra citata); *b)* che sia intervenuta la qualificazione, da parte del Governo, degli eventi calamitosi in questione come di "rilevanza nazionale". In presenza di queste condizioni, l'accesso al Fondo nazionale è consentito soltanto a seguito di una valutazione "unilaterale", "politica" ed "insindacabile" dello Stato.

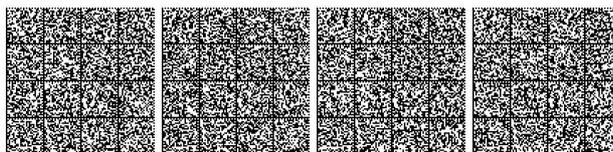
13.2. — Per apprezzare l'illegittimità costituzionale della normativa in esame da questo specifico punto di vista è necessario procedere, innanzi tutto, alla sua collocazione nell'ambito del riparto di competenze di cui all'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost. In base a quanto si è già sostenuto al par. 11.1, la materia interessata dalla specifica disposizione di cui all'art. 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo — trattandosi di disciplina che coordina la ripartizione degli oneri finanziari derivanti da eventi catastrofici e regola le modalità di accesso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile — è evidentemente quella del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", affidata, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., alla competenza concorrente di Stato e Regioni. L'art. 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo, istituisce — come più sopra evidenziato — una funzione amministrativa nella quale ha modo di esplicarsi la discrezionalità delle scelte statali. Si tratta della decisione, concernente la concessione o meno dell'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, ove sussistano le condizioni indicate sub *a)* e *b)*.

Come è noto, a partire dalle sent. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto costituzionalmente legittimo che la legge statale avochi al livello centrale funzioni amministrative in materie differenti da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., soltanto ove venga rispettato uno specifico "statuto" costituzionale, caratterizzato sia da presupposti sostanziali (la sussistenza di esigenze unitarie) che da obblighi procedurali (la necessità di prevedere forme di esercizio della funzione che contemplino una "intesa" con la Regione interessata).

La Regione Abruzzo ritiene che l'art. 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992 sia incostituzionale, in quanto individua una funzione amministrativa discrezionale ove invece avrebbe dovuto configurare un automatismo: questo punto è stato illustrato nel precedente par. 12. Ove però si considerasse costituzionalmente legittima la configurazione di questa funzione amministrativa discrezionale, la ricorrente non nega la sussistenza delle esigenze unitarie in grado di legittimare l'allocazione al livello statale della funzione. Ritiene, però, che il modo in cui l'esercizio della medesima sia stato disciplinato dalla legge statale non rispetti lo "statuto" elaborato al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale.

Tra le altre, infatti, la sent. n. 6 del 2004 e la sent. n. 383 del 2005 hanno evidenziato, al di là di ogni possibile dubbio, come le funzioni amministrative avocate dallo Stato in sussidiarietà nelle materie di competenza concorrente ovvero residuale regionale, devono essere esercitate mediante un procedimento che contempli una "intesa forte" con la singola Regione interessata. Il punto è stato efficacemente approfondito dalla recentissima sent. n. 33 del 2011, che offre elementi di sicuro rilievo in relazione alla presente questione di legittimità costituzionale.

In questa decisione, infatti, è stata ribadita l'esclusione della «legittimità di una disciplina che ai fini del perfezionamento dell'intesa contenga la "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, affermandosi, viceversa, la necessità che il contenuto dell'atto sia frutto di una codecisione paritaria e indicando, altresì, la necessità di prevedere — in caso di dissenso — idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze (sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 383 e n. 339 del 2005)». Inoltre, alla stregua di queste indicazioni, è stata ritenuta conforme a Costituzione una disciplina caratterizzata da «un procedimento che si articola dapprima, attraverso la nomina di un comitato a composizione paritaria il cui scopo è appunto quello di addivenire all'accordo, e quindi, in caso di esito negativo, attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri cui prende parte il Presidente della Regione interessata». Ciò in virtù delle seguenti considerazioni: *i)* «in mancanza dell'accordo regionale, si determina non già l'automatico trasferimento del potere decisorio in capo allo Stato, bensì l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario»; *ii)* «solo laddove neppure in tale sede sia possibile addivenire ad un'intesa, allora la decisione viene rimessa al Governo con il coinvolgimento, peraltro, anche del Presidente della Regione»; *iii)* su questa decisione, che «assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica si esercita, inoltre, la funzione di controllo tipica dell'emanazione di tali atti, avverso i quali ben potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione» (cfr. in part. il par. 7.1.2. del Considerato in diritto).



Queste considerazioni sono estremamente pertinenti in relazione al caso di specie, perché mostrano come le decisioni concernenti le funzioni amministrative esercitate al livello statale nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva di quest'ultimo devono essere adottate mediante un procedimento concertato, caratterizzato da una posizione paritaria di Stato e Regione interessata. Nella vicenda che qui specificamente interessa ciò comporta che — ove la Regione faccia richiesta di utilizzare il Fondo nazionale di protezione civile per gli interventi realizzati o da realizzare nel proprio territorio in conseguenza di un evento straordinario ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), e dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, in presenza delle condizioni suddette, e lo Stato invece intenda negare tale richiesta — la decisione finale (negativa o positiva che *sia*) non possa essere presa unilateralmente da quest'ultimo. Viceversa, per il caso in cui le parti non riescano a trovare un accordo al riguardo, la legge dovrebbe prevedere «l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario», nonché meccanismi decisori “finali” che conservino la “equiordinazione” delle parti, similmente a quella disciplina — scrutinata con esito favorevole dalla sent. n. 33 del 2011 — che prevede lo svolgersi della «funzione di controllo tipica dell'emanazione» degli atti del Presidente della Repubblica, nei confronti dei quali, peraltro, «ben potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione» (*cf.* in part. il par. 7.1.2. del Considerato in diritto).

Ora, la Regione Abruzzo non intende sostenere che quello accennato sia l'unico procedimento costituzionalmente legittimo per conseguire lo scopo di superare le eventuali situazioni di stallo derivanti dal mancato raggiungimento dell'intesa circa la concessione o meno della possibilità di utilizzare il Fondo nazionale di protezione civile. Ciò che però si ricava in termini evidenti dalla decisione appena menzionata è che il procedimento che il legislatore statale predisponga a questo specifico scopo deve necessariamente uniformarsi ai principi che caratterizzano la disciplina brevemente richiamata più sopra e che, come si è visto, hanno consentito alla medesima di passare indenne il vaglio di costituzionalità. Il procedimento in questione, dunque, una volta acclarata l'impossibilità di raggiungere l'intesa nel confronto diretto tra le parti interessate, deve individuare una ulteriore sede decisionale (ad esempio, un comitato paritetico) rispettando il principio di parità delle parti (statale e regionale) e, ove ritenga di affidare ulteriormente ad una sola di esse (ossia al Governo) il potere di superare lo stallo eventualmente prodottosi anche in questa sede, deve predisporre strumenti di controllo della correttezza (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che, ancora una volta, si caratterizzino per la loro terzietà.

Come è agevole constatare, nulla di tutto ciò è previsto dalla disciplina impugnata in questa sede, che si limita ad attribuire la decisione circa la utilizzazione del Fondo al solo Governo. Si tratta, dunque, della “secca” devoluzione ad una delle parti della decisione. Nulla di più lontano da quella garanzia di “paritarietà” e di leale collaborazione (effettiva) che la giurisprudenza costituzionale ha sempre tenuto a ribadire. Da ciò l'evidente incostituzionalità della disciplina in questione anche sotto il profilo appena considerato.

14. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, così come convertito in legge dalla legge n. 10 del 2011, limitatamente all'introduzione del comma 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (in relazione alla materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”), nonché del principio costituzionale di leale collaborazione, nella parte in cui affida la qualificazione degli eventi calamitosi come di “rilevanza nazionale” al libero apprezzamento politico del Governo nazionale, anziché prevedere che tali decisioni siano adottate a seguito di un procedimento concertato al quale prendano parte pariteticamente lo Stato e la Regione interessata.

14.1. — In subordine rispetto alle censure illustrate ai precedenti parr. 7-11, la Regione ricorrente ritiene, infine, che l'art. 5, comma 5-*quinqües*, primo periodo, della legge n. 225 del 1992, sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica, sotto un ulteriore profilo.

La disposizione in questione istituisce una funzione amministrativa in una materia di competenza concorrente. Si tratta della qualificazione degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), e all'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, come di “rilevanza nazionale”: qualificazione dalla quale dipende la possibilità di accedere al Fondo nazionale di protezione civile. Anche in questo caso la norma che affida al solo Stato lo svolgimento della funzione amministrativa in questione è incostituzionale, per le medesime ragioni illustrate nel par. 13. La giurisprudenza costituzionale ha infatti chiarito che, nelle materie di competenza concorrente la avocazione da parte dello Stato di una funzione amministrativa può essere ritenuta costituzionalmente corretta solo quando sussistano alcuni presupposti. Per quel che qui interessa, lo svolgimento della funzione deve essere disciplinato in modo tale da affidare la decisione ad una “intesa” con la Regione interessata.



Al riguardo — come già messo in luce nel paragrafo precedente — rileva inoltre ciò che è stato affermato dalla sent. n. 33 del 2011, ossia che, quando vi sia dissenso tra le parti, il procedimento predisposto dalla legge in questione deve individuare una ulteriore sede decisionale (ad esempio, un comitato paritetico) rispettando il principio di parità delle parti (statale e regionale) e, ove ritenga di affidare ulteriormente ad una sola di esse (ossia al Governo) il potere di superare lo stallo eventualmente prodottosi anche in questa sede, deve predisporre strumenti di controllo della correttezza politica (e del rispetto della leale collaborazione) della decisione finale adottata che, ancora una volta, si caratterizzano per la loro terzietà.

Come è agevole constatare, nulla di tutto ciò è previsto dalla disciplina impugnata in questa sede, che si limita ad attribuire la decisione circa la qualificazione dell'evento straordinario da cui è scaturita l'emergenza al solo Governo. Si tratta, dunque, della "secca" devoluzione ad una delle parti della decisione. Nulla di più lontano da quella garanzia di "paritarietà" e di leale collaborazione (effettiva) che la giurisprudenza costituzionale ha sempre tenuto a ribadire. Da ciò l'evidente incostituzionalità della disciplina in questione anche sotto il profilo appena considerato.

P. Q. M.

Si chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui ha introdotto i nuovi commi 5- quater e 5-quinquies nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Roma, addì 22 aprile 2011

Avv. Grassi

11C0326

N. 4

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 27 maggio 2011
(della Regione Puglia)*

Ambiente - Parchi - Decreto del Ministro dell'ambiente con il quale «L'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 4 marzo 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente» - Lamentata reiterazione di incarico di gestione commissariale non preceduta dal necessario tentativo di ricerca di intesa - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia - Denunciata violazione delle competenze legislative regionali nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, delle competenze legislative regionali nelle materie residuali dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca, delle competenze amministrative, violazione dei principi di leale collaborazione, trasparenza, imparzialità e buon andamento, riserva di legge - Richiesta di dichiarare che, in mancanza della leale collaborazione necessaria per addivenire all'intesa ex art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991 con la Regione Puglia per la nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale del Gargano, non spetta al Ministro dell'ambiente provvedere alla nomina del Commissario straordinario - Conseguente richiesta di annullare l'atto impugnato - Istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 marzo 2011, n. prot. 123.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 9, comma 3.



Ricorso per conflitto tra enti della Regione Puglia, con sede in Bari al Lungomare Nazario Sauro n. 31, in persona del Presidente della Giunta Regionale e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Nicola Vendola, elettivamente domiciliato in Roma, presso la Delegazione romana della Regione Puglia, alla via Barberini n. 36, rappresentato e difeso dall'avv. Marina Altamura e dall'avv. Tiziana T Colelli, come da procura speciale, conferita in virtù di delibera di G.R. n. 830 del 6 maggio 2011, a margine del presente atto a firma del Presidente della G.R. *pro tempore*, dott. Nicola Vendola;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*. e per quanto possa occorrere, contro il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

Avverso il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 3 marzo 2011 prot. 123, pervenuto alla Regione Puglia il 16 marzo 2011, con il quale «L'Avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella è confermato Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 4 marzo 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente».

La proposizione del presente ricorso è stata decisa dalla Giunta Regionale della Puglia nella seduta del 6 maggio 2011 (si depositerà all'atto di costituzione in giudizio la relativa delibera n. 830 di G.R.).

Con il decreto indicato in epigrafe — inviato l'11 marzo 2011 prot. 8429, pervenuto alla Regione Puglia il successivo 16 marzo e acquisito al protocollo in entrata n. 3290 — il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha «confermato» Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano l'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella «per la durata di tre mesi a decorrere dalla data del 2 novembre 2010 e comunque non oltre la nomina del Presidente».

Tale nomina, pur rientrando nell'esercizio dei poteri di vigilanza sulla gestione delle aree protette riservati al dicastero statale, appare illegittima in quanto non è stata preceduta (ancora una volta) dalla procedimentalizzazione dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente Parco, prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991.

Pur essendo la vicenda già nota a codesta suprema Corte — in quanto la Regione Puglia ha già proposto due ricorsi per conflitto di attribuzione inerenti la nomina del Commissari straordinario dell'Ente parco nazionale del Gargano, il n. 7/2010 e il n. 1/2011 — si ritiene opportuno riepilogare lo scambio epistolare e i provvedimenti ministeriali che hanno preceduto la presente iniziativa giudiziaria.

Con nota del 28 aprile 2010 prot. 4862, il Presidente della Regione Puglia ha segnalato l'importanza di «attivare celermente il percorso di intesa sulle figure dei presidenti dei due Parchi nazionali della Regione Puglia, il Gargano (...) e l'Alta Murgia (...)» e di rilanciare le due grandi aree «individuando due figure nuove, esperte, che abbiano a cuore, come input primario, l'interesse e la necessità di dare un senso virtuoso e partecipato a nuovi percorsi di sviluppo, di tutela, conservativo ed economico».

Nella medesima nota è stato sollecitato un incontro finalizzato «a concordare insieme, l'individuazione di due figure massimamente competenti e di alto profilo professionale che possano, da subito, prendere in mano tutti i vari ambiti di sofferenza degli Enti in questione e avviarne la riprogettazione», dichiarando nel contempo la disponibilità «a verificare le migliori personalità per questo incarico».

Con nota prot. 17175 dell'11 maggio 2010, acquisita al protocollo della Regione Puglia ?????? dell'Ambiente ha chiesto al Presidente della Regione di esprimere «la formale intesa, ai sensi della legge n. 394 del 1991, sulla nomina dell'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella, che per i requisiti professionali e le esperienze maturate nel corso degli anni si ritiene possa essere persona idonea all'assunzione dell'incarico di Presidente dell'Ente Parco Nazionale del Gargano».

Riscontrando la comunicazione su indicata, il Presidente della Regione Puglia con nota del 18 maggio 2010 n. 5804, ha chiesto un incontro urgente al fine «di addivenire ad una scelta condivisa».

Senonché, con nota del 28 maggio 2010 n. 19568, acquisita al protocollo della Regione Puglia in data 4 giugno 2010, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha comunicato di aver provveduto, con il decreto n. 384 del 12 maggio 2010, a nominare l'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella Commissario Straordinario dell'Ente Parco Nazionale del Gargano.

Tale decreto è stato impugnato dinanzi a codesta suprema Corte ed è attualmente pendente il relativo giudizio (contrassegnato dal n. 7/2010, che verrà discusso all'udienza pubblica del 21 giugno 2011).

Nonostante l'iniziativa assunta dalla Regione Puglia, con decreto 722 del 6 agosto 2010 il Ministro dell'ambiente ha confermato l'incarico di Commissario straordinario all'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella.

Confidando in un successivo ravvedimento, la Regione Puglia ha «tollerato» tale nomina, nonostante anch'essa non fosse stata preceduta dalla richiesta di intesa sulla nomina del Presidente.



Approssimandosi la scadenza della proroga conferita, poi — e al fine di evitare il reiterarsi di tale situazione — la Regione Puglia, con nota del 25 ottobre 2010 prot. 13060, ha nuovamente rappresentato l'esigenza, con riferimento sia all'Ente Parco dell'Alta Murgia sia all'Ente Parco del Gargano, di «definire nel più breve tempo possibile, gli organi di gestione dei due parchi nazionali della Puglia, a cominciare dalle figure dei presidenti», auspicando la nomina di figure «nuove, esperte e competenti — ovvero — in grado di indirizzare verso percorsi di sviluppo e di tutela, territori ricchissimi di biodiversità e paesaggi naturali, paesi ricchi di storia e di giacimenti culturali».

La nota termina con un nuovo invito a «cercare insieme due figure fortemente qualificate e competenti che posano, da subito, impegnarsi per rilanciare gli indirizzi della legge quadro sui parchi e le attività degli Enti» e la dichiarazione di disponibilità «fin da subito a verificare le migliori personalità per questo incarico».

L'incontro richiesto al fine di affrontare l'argomento, tuttavia, non si è mai tenuto: in riscontro a tale missiva, con nota del 23 novembre 2010, il Ministro ha comunicato di aver provveduto, con decreto n. 1045 del 27 ottobre 2010, a confermare l'incarico di Commissario straordinario all'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella.

Tale decreto ministeriale — emesso in totale spregio non solo delle previsioni di legge ma anche delle iniziative assunte dalla Regione Puglia — è stato impugnato e il relativo giudizio per conflitto di attribuzione è tuttora pendente (n. 1/2011, la cui discussione si terrà, unitamente al ricorso n. 7/2010, all'udienza pubblica del 21 giugno 2011).

In considerazione dell'avvicinarsi della scadenza dell'incarico commissariale, il Ministero con nota del 1° febbraio 2011 prot. 3492, trasmessa a mezzo fax in data 8 febbraio 2011 e acquisita al protocollo della Regione Puglia al n. 1443 dell'8 febbraio 2011 — facendo riferimento alla propria nota dell'11 maggio 2010 e affermando (inspiegabilmente) di non aver ricevuto alcuna risposta — ha chiesto di esprimere l'intesa sulla nomina dell'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella a Presidente dell'Ente parco, confidando in un positivo accoglimento della stessa.

Tale comunicazione, dunque, non tiene in alcun conto né le precedenti note inviate dal Presidente della Regione Puglia (al fine di addivenire ad un incontro per la nomina del Presidente dell'Ente parco) né i due giudizi pendenti dinanzi a codesta suprema Corte, nei quali è stata delineata in modo cristallino la posizione dell'ente regionale.

In ogni caso, il Presidente della Regione Puglia, riscontrando tale nota, con comunicazione del 10 febbraio 2011 prot. 1571, ha precisato di aver ripetutamente chiesto un incontro per addivenire ad una scelta condivisa e ha rimarcato la necessità di «individuare una professionalità adeguata a ricoprire detto incarico» sollecitando ancora un incontro urgente.

In risposta, con il decreto oggetto del presente giudizio, il Ministro dell'ambiente ha provveduto alla proroga dell'incarico di commissario straordinaria non già per il preannunciato periodo di trenta giorni, bensì per il consueto trimestre.

Continua, dunque, ininterrottamente a far data dal 29 luglio 2009 (data in cui è cessato il regime di «*prorogatio legis*»), la gestione commissariale, che nonostante la precipua natura di evento straordinario ed eccezionale, ha acquisito nella presente vicenda inammissibili effetti di durata e «ordinari età».

È evidente la portata lesiva del decreto n. 123 del 3 marzo 2011 con riferimento alle competenze legislative attribuite alle regioni in materie concorrenti e in materie esclusive in via residuale nonché alle competenze amministrative e ai principi di leale collaborazione, trasparenza, imparzialità e buon andamento che dovrebbero permeare i rapporti fra Stato e autonomie, soprattutto nelle materie poste al confine delle reciproche competenze istituzionali.

1. — In via preliminare (e ancora una volta) si ritiene opportuno precisare che il ricorso a codesta ecc.ma Corte, nonostante l'approssimarsi della scadenza dell'incarico di Commissario straordinario conferito con il decreto oggetto del presente giudizio costituzionale, non è idonea a determinare carenza di interesse (sopravvenuta) in quanto «in materia di conflitto fra enti, la lesione delle attribuzioni costituzionali ben può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze» (cfr: sentenza Corte n. 287 del 2006).

Il reiterato rinnovo degli incarichi commissariali (cfr: decreto n. 384 del 12 maggio 2010, decreto n. 722 del 6 agosto 2010, decreto n. 1045/2010 e decreto 123/2011), non preceduto dal necessario tentativo di ricerca di intesa finalizzata alla nomina di un presidente che consenta il ritorno al regime ordinario dell'Ente parco (pure auspicato più volte dal Presidente della Regione Puglia), cristallizza un comportamento più volte stigmatizzato dall'amministrazione regionale.



Al fine di evitare che tale condotta venga ancora replicata (e, allo stato, sussistono tutti i presupposti perché ciò accada in quanto, nonostante l'approssimarsi della scadenza dell'incarico commissariale, non si è tenuto l'auspicato incontro finalizzato ad una scelta codeterminata di Stato e Regione), la questione viene nuovamente sottoposta a codesta ecc.ma Corte affinché affermi, anche in linea di principio, che la previsione dell'art. 9, comma 3, legge n. 394 del 1991 costituisce (non già sterile formalità) ma condizione di legittimità della nomina del Commissario straordinario, in considerazione del mancato raggiungimento di codeterminazione sul nominativo del presidente.

2. — Chiarita la sussistenza e il perdurante interesse ad una pronuncia di codesta ecc.ma Corte, la Regione Puglia, con il presente atto, solleva il conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in relazione al decreto di quest'ultimo n. 123 del 3 marzo 2011 comunicato il successivo 16 marzo 2011, in quanto lesivo delle competenze regionali delineate (a) dall'art. 117, comma 3, Cost. relativamente alla potestà legislativa concorrente nelle materie del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali; (b) dall'art. 117, comma 4, Cost. relativamente alla potestà legislativa residuale nelle materie dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca; (c) dall'art. 118 Cost. relativamente alla ripartizione delle funzioni amministrative nonché dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost. e del principio di leale collaborazione derivante dall'art. 5 Cost. (come conseguenza del temperamento dei principi di unità ed autonomia in esso sanciti) in relazione all'art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991 (legge - quadro sulle aree protette).

L'importanza e la necessità dell'intesa espressamente prevista dalla disposizione su richiamata (univocamente interpretata come forma di paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto) risultano evidenti considerando la inevitabile interferenza fra le scelte che il Presidente dell'Ente parco deve compiere — nella regolamentazione delle attività consentite all'interno dell'area protetta con riferimento alla tipologia, alle modalità di costruzione di opere e manufatti, alle attività artigianali, commerciali, agro-silvo-pastorali, sportive e ricreative — e le competenze costituzionalmente riservate alla potestà legislativa concorrente e esclusiva delle regioni.

La *ratio* di tale disposizione normativa, posta a salvaguardia delle previsioni costituzionali, rende indispensabile attribuire al meccanismo dell'intesa carattere di effettività, non già di mero adempimento cui fare formale riferimento nel decreto ministeriale di nomina del commissario straordinario ovvero da omettere del tutto.

Codesto supremo Collegio ha precisato (con riferimento alla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano e dell'Autorità portuale di Livorno) che — pur rientrando nell'esercizio dei poteri di vigilanza sulla gestione delle aree protette del Ministro dell'ambiente — la nomina del commissario straordinario deve essere preceduta quantomeno dall'avvio e dal proseguimento del procedimento dell'intesa finalizzata alla nomina del Presidente (*cf.* sentenze n. 27/2004, n. 21/2006 e n. 339/2005).

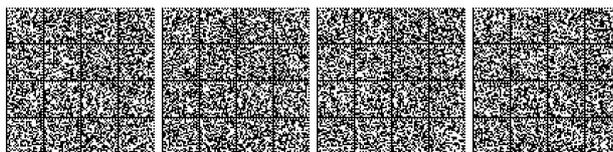
L'illegittimità della condotta dello Stato, dunque, non risiede nella nomina del Commissario straordinario bensì «nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimino la nomina del primo» (ancora, sentenza n. 27 del 2004).

Nel conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Puglia con l'odierno ricorso (e con i precedenti, contrassegnati dai nn. 7/2010 e 1/2011), lo Stato, in modo speculare rispetto alle fattispecie esaminate nelle pronunce richiamate, ha tenuto un comportamento non rispondente ai principi costituzionali su indicati nell'interpretazione e applicazione dell'art. 9, comma 3, della legge n. 394/1991, svuotando il procedimento dell'intesa del suo profondo ed imprescindibile significato.

Alla reale e concreta volontà, più volte manifestata espressamente dal Presidente della Regione Puglia, di concordare un incontro al fine di addivenire ad una scelta condivisa, è stata reiteratamente contrapposta da parte del Ministro dell'ambiente una formale quanto sterile interpretazione della procedura delineata dalla legge-quadro sulle aree protette.

Del resto, è sufficiente considerare che neanche dopo i decreti di nomina e di proroga dell'incarico al Commissario Straordinario sono state avviate le necessarie trattative né sono stati accettati gli auspici e ripetuti inviti del Presidente della Regione Puglia ad individuare professionalità adeguate: il Ministero (anche nella nota che ha preceduto il decreto oggetto del presente giudizio) si è limitato a riproporre un unico nominativo per la carica di presidente e, nelle more, ha continuato a confermare a quest'ultimo l'incarico di commissario.

Non è stata effettuata da parte dello Stato alcuna apprezzabile attività nella direzione del raggiungimento dell'intesa; anzi, la conferma statale del medesimo nominativo per l'incarico commissariale — nonostante il chiaro dissenso manifestato dalla Regione Puglia anche mediante i ricorsi proposti dinanzi a codesta suprema Corte — ha reso plateale l'inutilità dei tentativi regionali finalizzati alla risoluzione del presente conflitto.



È stato acclarato da codesta ecc.ma Corte che «non realizza la richiesta condizione di legittimità il rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministero, seguito dalla mera richiesta d'incontro, fra le parti, non seguita da alcuna altra attività» (sentenza n. 27 del 2004): consentire una differente condotta — giustificando la nomina del Commissario per il solo fatto del mancato raggiungimento dell'intesa per la nomina del Presidente — significherebbe attribuire al Governo il potere di «aggirare l'art. 9, comma 3, legge n. 394 del 1991, scegliendo come commissario la persona non gradita dal Presidente della Regione».

La Regione Puglia, alla luce di quanto esposto, chiede che venga accertata e dichiarata l'illegittimità del decreto n. 123 del 3 marzo 2011 del Ministro dell'ambiente recante la conferma dell'avv. Stefano Sabino Francesco Pecorella a Commissario straordinario dell'Ente parco del Gargano, in quanto emesso in totale carenza della preventiva intesa finalizzata alla nomina del presidente, risultando illegittima una procedura «alternativa» destinata a consentire, nei fatti, all'Amministrazione statale la possibilità di aggirare la previsione legislativa in evidente violazione dei principi costituzionali in precedenza richiamati.

3. — Istanza di sospensione. La Regione Puglia, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, chiede la sospensione dell'esecuzione dell'atto che ha dato luogo al conflitto durante la pendenza del presente giudizio.

Sussistono i presupposti per l'adozione della misura cautelare.

Con riferimento al *fumus boni iuris*, è incontrovertibile la totale assenza di attività finalizzata ad addivenire all'intesa, mancando la benché minima comunicazione in tal senso; per quel che attiene al *periculum in mora*, è evidente che la perdurante operatività del decreto impugnato comporti una situazione di patente illegittimità dell'attività dell'attuale commissario.

P.Q.M.

Promuove conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, affinché codesta ecc.ma Corte costituzionale — previa dichiarazione che, in mancanza della leale collaborazione necessaria per addivenire all'intesa ex art. 9 comma 3 della legge n. 394/1991 con la Regione Puglia per la nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale del Gargano, non spetta al Ministro dell'ambiente provvedere alla nomina del Commissario straordinario — annulli il decreto ministeriale n. 123 del 3 marzo 2011.

Bari - Roma, 9 maggio 2011

Avv.ti ALTAMURA - COLELLI

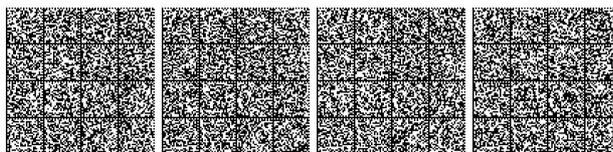
11C0345

n. 97

*Ordinanza del 13 gennaio 2011 emessa dal Tribunale di Tempio Pausania
nel procedimento civile promosso da L.F. contro Ministero della salute*

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 13, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3 e 38; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, artt. 14 e 25.



Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicazioni di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, della cessazione dell'efficacia dei provvedimenti emanati al fine di rivalutare l'indennità integrativa speciale in forza di titolo esecutivo - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 14, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3 e 38; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, artt. 14 e 25.

IL TRIBUNALE

Il Giudice del lavoro, dott.ssa Chiara Aytano, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 2 dicembre 2010 nel procedimento n. 91/2009 promosso da L.F. con avv.ti Mario Lana, Anton Giulio Lana, Mario Melillo contro Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore*, con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Cagliari e la Regione Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, ha pronunciato la presente ordinanza, osservando quanto segue in fatto e diritto;

Con ricorso *ex art.* 414 c.p.c. depositato in data 4 marzo 2009 e ritualmente notificato il ricorrente dopo aver premesso di essere beneficiario dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992 avendo contratto epatite HCV a seguito di trasfusioni, chiedeva al Tribunale l'accertamento del proprio diritto a percepire la rivalutazione monetaria sull'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, legge n. 210 del 1992 costituente parte integrante dell'indennizzo in godimento sulla base dell'inflazione programmata. La questione è stata oggetto nel corso degli anni di numerose e contraddittorie decisioni sia delle corti di merito che della corte di cassazione. In particolare la Corte di cassazione sez. lav. Con la sentenza n. 15894 del 2005 ha affermato che l'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992 deve essere rivalutato secondo il tasso di inflazione programmata anche con riferimento alla componente di cui al secondo comma dell'art. 2 della legge rilevando tra l'altro che una diversa interpretazione non sarebbe conforme ai principi costituzionali giacché la misura dell'indennizzo *de quo* ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti non sarebbe equa rispetto al danno subito, da rapportare al pregiudizio alla salute, tanto più che gli aumenti ISTAT dell'indennizzo, al netto della voce indennità integrativa speciale come risultati dalle tabelle ministeriali sono modesti. In senso opposto con sentenza n. 21703 del 13 ottobre 2010 la stessa Corte discostandosi dal medesimo orientamento riteneva non rivalutabile la componente di cui alla comma 2 dell'art. 2 della legge n. 210 del 1992.

Nonostante quest'ultima interpretazione le corti di merito hanno continuato ad allinearsi al precedente orientamento riconoscendo la rivalutazione sull'intero indennizzo (Trib. Bologna n. 57/2010, Tribunale Milano, n. 8027/2009, Trib. Torino n. 614/2010, Trib. Roma, n. 5191/2010 e n. 5494/2010, Trib. Busto Arsizio n. 97/2010, trib. Chieti n. 238/2010, Trib. Lecce n. 5611/2010, Corte D'appello Milano n. 1156/2010).

Permanendo dunque la difformità interpretativa veniva adottato il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con la legge n. 122 del 2010 recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» il quale all'art. 11, comma 13 ha stabilito che «il comma 2 dell'art. 2 legge n. 210/1991 si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso di inflazione» e al comma 14 che «fermo restando gli effetti esplicati da sentenze passate in giudicato per i periodi da esse definiti a partire dall'entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al comma 13 in forza di un titolo esecutivo. Sono fatti salvi gli effetti prodottisi sino alla entrata in vigore del presente decreto».

Sulla base di tale intervento il presente ricorso sarebbe pertanto da rigettarsi.

Il ricorrente solleva tuttavia eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13, 14 d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con la legge n. 122 del 2010.

Va premesso che la normativa cui fare riferimento è l'art. 1, legge n. 210/1992 il quale al primo comma recita: «l'indennizzo di cui all'art. 1, comma 1 consiste in un assegno reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificato dall'art. 8 della legge 2 maggio 1984, n. 111, l'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato» ed al secondo comma recita: «l'inden-



nizzo di cui al primo comma è integrato da una somma corrispondente all'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324 e successive modificazioni, prevista per la qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato».

Il legislatore introduce una norma che pur qualificandosi come norma di interpretazione autentica in realtà introduce una vera e propria modifica legislativa che pare ledere sia il principio di cui all'art. 3 Cost. di ragionevolezza e di uguaglianza di trattamento, sia l'art. 32 Cost. che gli artt. 14 e 25 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

In particolare:

1) il d.l. n. 78 del 2010, art. 11 commi 13 e 14 viola il principio di uguaglianza e di equità sancito dall'art. 3 della Costituzione e dall'art. 14 CEDU determinando una illegittima disparità tra coloro che percepiscono un indennizzo rivalutato sulla base delle migliaia di sentenze favorevoli all'orientamento sopraesposto e coloro il cui indennizzo per effetto del d.l. n. 78/2010 non potrà essere rivalutato. Si consideri che i primi, in virtù della rivalutazione integrale già disposta giudizialmente percepiscono un indennizzo mensile di € 700,00 per l'ottava categoria, i secondi percepiscono e percepiranno invece per la medesima categoria un importo di € 550 mensili. Si consideri anche tutte le altre pensioni sono soggette a rivalutazione; la mancata rivalutazione dell'indennizzo *ex lege* n. 210/1992, avente finalità assistenziali e non risarcitorie come già più volte confermato dalle sentenze della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, nella sua componente maggioritaria determinerebbe una illegittima disparità anche tra i titolari di prestazioni pensionistiche e assistenziali, posto che la rivalutazione è concessa integralmente *ex lege* ai vaccinati (art. 1, comma IV decreto n. 163/2009) ed ai soggetti affetti da «sindrome da talidomide» (art. 1, comma IV decreto n. 163/2009). Tali norme infatti affermano che l'indennizzo è interamente rivalutato annualmente in base agli indici ISTAT». Pertanto, è palesemente irragionevole ed illegittima la discriminazione che si determina ai sensi della normativa censurata tra coloro che hanno già ottenuto la rivalutazione dell'indennizzo e coloro che sono ancora in attesa del riconoscimento e tra questi ultimi e gli altri titolari di indennizzo in particolar modo i vaccinati e gli affetti da sindrome da talidomide;

2) il d.l. n. 78/2010, art. 11, commi 13 e 14 viola il diritto alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione e dall'art. 25 della CEDU in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti non è equa rispetto al danno subito da rapportare al pregiudizio alla salute (Corte Cost. n. 307/1990 e n. 118/1996) tanto più che gli aumenti ISTAT dal 1995 ad oggi dell'indennizzo, al netto della voce dell'indennità integrativa speciale, sono modesti. Pare in proposito decisivo evidenziare che l'indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992 è composto da due parti: il c.d. indennizzo in senso stretto di cui al primo comma dell'art. 2 e la somma corrispondente all'indennità integrativa speciale di cui secondo comma del medesimo articolo. Delle due componenti l'amministrazione provvede di fatto a rivalutare solamente la prima, che costituisce circa il 5% dell'indennizzo. Ne deriva quindi che l'importo non rivalutato costituisce circa il 95% dell'indennizzo totale. La rivalutazione solo di una quota minima dell'indennizzo ha comportato e comporta una progressiva ed ingiustificata perdita di valore delle somme originariamente stabilite a titolo di indennizzo dal soggetto danneggiato irreversibilmente da HIV, epatite post-trasfusionale o da vaccinazione.

Peraltro proprio al fine di preservare nel tempo l'originario importo stabilito dal legislatore del 1992, la legge n. 238 del 1997 ha introdotto il meccanismo della rivalutazione annuale dell'indennizzo secondo il TIP (Tasso di inflazione annualmente programmato, che è in realtà inferiore agli indici ISTAT). La rivalutazione dell'indennizzo nella sua globalità, secondo la *voluntas legis*, era finalizzato a mantenere inalterato nel tempo l'originario valore fissato *ex lege* trattandosi di un indennizzo vitalizio che assolve imprescindibili finalità assistenziali a favore di persone gravemente ammalate a causa di trasfusioni di sangue e somministrazione di emoderivati infetti o vaccinazioni obbligatorie ed ha lo scopo di consentire a coloro di poter far fronte alle cure, visite specialistiche ed altresì per sostenere i costi per l'assistenza di cui necessitano.

L'art. 32 della Costituzione tutela e garantisce il diritto alla salute che declinato nel caso in esame impone al legislatore l'osservanza del criterio di equità ossia ragionevolezza degli indennizzi. L'art. 11, commi 13 e 14 violano la norma costituzionale in quanto cristallizzano l'importo dell'indennizzo ai valori del 1992 e ne determina la progressiva erosione a causa della svalutazione monetaria. Di fatto quindi elimina la tutela prevista dall'art. 32 della Costituzione.

Per quanto sopra non sembra lecito dubitare che la questione di legittimità come sollevata è rilevante nel presente giudizio, sul quale la norma censurata è destinata ad operare direttamente.



P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 11, commi 13 e 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge n. 122/2010, per contrasto con gli artt. 3 e 32 Costituzione e 14 e 25 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Cancelleria, al presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso, Tempio Pausania, 12 gennaio 2011.

Il giudice del lavoro: AYTANO

Il cancelliere: SERRA

11C0332

N. 98

*Ordinanza del 15 dicembre 2010 emessa dal Tribunale di Alessandria
nel procedimento civile promosso da L.G. contro Ministero della salute ed altra*

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 13, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

IL TRIBUNALE

Il giudice Marco Viani nella causa iscritta al n. 718/2010 r.g. promossa da L.G., ricorrente con l'avv. Nadia Tecchiati, contro Ministero della salute, convenuto con l'Avvocatura dello Stato, Regione Piemonte, convenuta con l'avv. Alessandra Rava, sciogliendo la riserva che precede ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione;

Osservato quanto segue:

1) L.G., titolare di indennizzo ai sensi della legge n. 210/1992, ha convenuto in giudizio il Ministero della salute e la Regione Piemonte, chiedendone la condanna al pagamento delle somme dovute a titolo di rivalutazione monetaria della indennità integrativa speciale ai sensi dell'art. 2 della legge n. 210/1992.

Il L. espone che in data 13 marzo 2006 la ASL di C.M. gli ha comunicato il riconoscimento del diritto all'indennizzo nella misura prevista in relazione alla VIII categoria della tabella A allegata al d.P.R. n. 834/1981 con decorrenza maggio 2001, e che tuttavia tale indennizzo gli è sempre stato corrisposto con rivalutazione unicamente della prima delle due voci di cui si compone (e cioè di quella determinata nella misura prevista dalla tabella B allegata alla legge n. 177/1996) e non anche di quella costituita dalla [recte da una somma pari alla] indennità integrativa di cui alla legge n. 324/1959.



Il Ministero e la regione resistono alla domanda: ciascuno dei due enti contesta la propria legittimazione passiva invocando precedenti giurisprudenziali che la attribuiscono all'altro ente; entrambi eccepiscono la infondatezza nel merito della domanda, sostenendo che la rivalutazione è dovuta soltanto sulla componente dell'indennizzo costituita dall'assegno determinato nella misura di cui alla tabella B;

2) ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 210/1992, come modificato dalla legge n. 238/1997: «L'indennizzo di cui all'articolo 1, comma 1, consiste in un assegno, reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificata dall'articolo 8 della legge 2 maggio 1984, n. 111. L'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato.

L'indennizzo di cui al comma 1 è integrato da una somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, prevista per la prima qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato, ed ha decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda. La predetta somma integrativa è cumulabile con l'indennità integrativa speciale o altra analoga indennità collegata alla variazione del costo della vita. Ai soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge 25 febbraio 1992, n. 210, anche nel caso in cui l'indennizzo sia stato già concesso, è corrisposto, a domanda, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento dell'indennizzo, un assegno una tantum nella misura pari, per ciascun anno, al 30 per cento dell'indennizzo dovuto ai sensi del comma 1 del presente articolo e del primo periodo del presente comma, con esclusione di interessi legali e rivalutazione monetaria»;

3) in giurisprudenza di legittimità si è interpretata la disposizione, a partire da Cass., n. 15894/05, nel senso che anche la somma integrativa di cui alla prima parte del comma 2, dell'art. 2 fosse rivalutabile:

«L'indennizzo in questione consta, come risulta dalla richiamata disposizione normativa, di un importo fisso *ex lege* — assegno reversibile per quindici anni — (art. 1, comma 1 e all'art. 2, comma secondo della legge n. 210/1992) e dell'indennità integrativa speciale, di cui alla legge n. 324 del 1959 (art. 2, comma 2, della legge n. 210/1992);

Ciò precisato, non sarebbe logico ritenere rivalutabile solo la prima componente del complessivo indennizzo e non la seconda componente — indennità integrativa speciale —, atteso peraltro che quest'ultima, anche se nella sua originaria struttura portava in sé il meccanismo di adeguamento richiamato dalla difesa dell'amministrazione ricorrente, non lo ha conservato a seguito del c.d. taglio della scala mobile riguardante l'indennità di contingenza in generale e la stessa indennità integrativa speciale (si richiama al riguardo l'art. 3 del d.l. n. 70 del 1984 — convertito dalla legge n. 219 del 1984 — che dal 1° maggio 1984 fissò in non più di due i punti di variazione della misura di tali indennità: si richiama altresì il protocollo d'intesa del 31 luglio 1992, con cui il Governo e le parti sociali presero atto dell'intervenuta cessazione del sistema di indicizzazione dei salari);

Orbene l'indennità integrativa speciale, entrando a far parte dell'indennizzo inteso nella sua globalità, ne ha acquistato tutte le caratteristiche, ivi compresa quella della rivalutabilità secondo il tasso annuale di inflazione programmata, previsto all'art. 2, primo comma, della legge n. 210/1992;

D'altro canto l'assunto di parte ricorrente non è in linea con un'interpretazione conforme ai principi costituzionali, giacché la misura dell'indennizzo, se ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito, da rapportare al pregiudizio alla salute (in questo senso Corte costituzionale sentenze n. 307 del 1990 e sentenza n. 118 del 1996), tanto più che nel caso di specie gli aumenti ISTAT dal 1995 al 2000 dell'indennizzo (al netto della voce indennità integrativa speciale, come risultanti dalle tabelle ministeriali: doc. 10 del fascicolo per il ricorso per decreto ingiuntivo, trascritto nel controricorso) sono modesti e l'indennità integrativa speciale è rimasta ferma a L. 1.991.765 (euro 1.028,66) nel periodo in questione» (Cass., 28 luglio 2005, n. 15894).

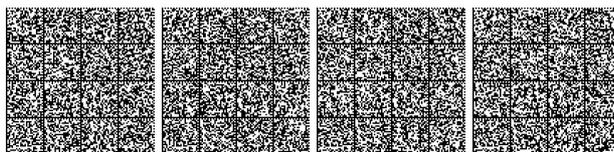
Tale principio è stato seguito dalla giurisprudenza di merito assolutamente prevalente.

Verso la fine del 2009, la Corte di cassazione si è discostata da tale orientamento, statuendo che la rivalutazione non è dovuta sulla integrazione, così argomentando in critica alla motivazione della sentenza n. 15894:

«a) il primo canone di interpretazione legale è quello letterale, imposto dall'art. 12 preleggi, comma 1, e la legge n. 210 del 1992, art. 2 non disciplina l'indennizzo in questione “nella sua globalità” ma lo divide in due parti, regolate in due distinti commi, prevedendo letteralmente la rivalutazione annuale soltanto per la prima parte;

b) l'indennità integrativa speciale serve ad impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria onde è ragionevole che il legislatore non ne abbia previsto la rivalutazione. Le ragioni che poi hanno indotto lo stesso legislatore a bloccarla valgono anche per l'integrazione di cui qui si tratta;

c) l'art. 32 Cost. garantisce la tutela della salute ma non impone scelte quantitative al legislatore, salvo il principio di equità ossia ragionevolezza degli indennizzi» (Cass., 13 ottobre 2009, n. 21703).



Il principio è stato ribadito dalla successiva Cass., 19 ottobre 2009, n. 22212.

A quanto consta, i giudici di merito, in massima parte, non hanno condiviso la nuova giurisprudenza, continuando a fare applicazione del principio affermato da Cass. n. 15894/05.

Il successivo art. 11, comma 13 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, recita: «Il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione».

Alla luce di tale disposizione, pertanto, che vincola il giudice a interpretare la disposizione dell'art. 2, comma 2 della legge n. 210 nel senso contrario alla rivalutabilità della somma corrispondente all'importo della indennità integrativa speciale, la domanda del L. non sarebbe fondata;

4) giova premettere che la disposizione in esame ha effettivamente natura interpretativa e non innovativa.

Infatti, la interpretazione che essa dà dell'art. 2, comma 2 della legge n. 210 non soltanto è effettivamente desumibile dalla formulazione della disposizione interpretata (ed è apparentemente più aderente alla sua lettera: l'art. 2, comma 2 della legge n. 210 non menziona la rivalutabilità della integrazione, diversamente dal comma 1 che afferma la rivalutabilità dell'indennizzo, il quale, ai sensi del comma 1, «consiste» nell'assegno, ancorché integrato dalla somma di cui al comma 2), ma anzi è l'interpretazione fatta propria dal giudice delta nomofilassi nelle sue più recenti prese di posizione sul punto.

Ciò premesso, sorge dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13 del d.l. n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 in relazione agli artt. 3 e 38, comma 1 Cost.

Deve osservarsi che — diversamente da quanto sostenuto in causa dalla difesa della regione — gli indennizzi ai soggetti affetti da epatite post-trasfusionale hanno natura assistenziale e non di equo ristoro della salute lesa: «La menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari può determinare, oltre al risarcimento del danno secondo la previsione dell'art. 2043 del codice civile, il diritto ad un equo indennizzo, in forza dell'art. 32 in collegamento con l'art. 2 della Costituzione, ove il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale; nonché il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 38 e 2 della Costituzione, a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996). La situazione giuridica di coloro che, a seguito di trasfusione, siano affetti da epatite è riconducibile, come quella dei soggetti contagiati da HIV, all'ultima delle ipotesi appena enunciate: l'indennizzo consiste in una misura di sostegno economico fondata, non già, come assume il rimettente, sul dovere dello Stato di evitare gli effetti teratogeni degli interventi terapeutici, ma sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua degli artt. 2 e 38 della Costituzione, a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno» (C. Cost., 27 ottobre 2006, n. 342).

E, in ordine a tali misure di sostegno, la giurisprudenza costituzionale ha anche affermato: «Il diritto a misure di sostegno assistenziale in caso di malattia, alla stregua dell'art. 38 della Costituzione, non è indipendente dal necessario intervento del legislatore nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura e delle modalità di erogazione delle provvidenze da adottarsi, nonché della loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari, la cui ponderazione rientra nell'ambito della sua discrezionalità (per tutte, da ultimo, sentenza n. 372 del 1998). Non mancano a questa Corte gli strumenti di controllo delle scelte del legislatore nemmeno in questo caso, sotto il profilo specialmente del rispetto della parità di trattamento e del nucleo minimo della garanzia; ma tali strumenti non le consentono certo di sostituire alle necessarie valutazioni politiche del legislatore una propria decisione che, in mancanza di criteri giuridico-costituzionali predeterminati, si risolverebbe in un'esorbitanza in un campo che non è il proprio e nel quale trovano comunque applicazione gli strumenti ordinari dell'assistenza sociale, anche in relazione alle menomazioni alla salute di cui è questione» (C. Cost., 22 giugno 2000, n. 226).

Ciò premesso, la Corte costituzionale ha ritenuto: «Ma, una volta estesa ai crediti previdenziali, in base a tale principio, una regola analoga a quella dell'art. 429, terzo comma, interviene, in favore dei crediti assistenziali, il principio di razionalità. Sotto questo profilo dell'art. 3 della Costituzione il dispositivo della sent. n. 156 del 1991 viene in considerazione per se stesso, indipendentemente dalla *ratio decidendi* che lo sorregge. In ordine alla questione ora in esame, esso diventa a sua volta *ratio decidendi* nella forma di un argomento a fortiori: se ai crediti previdenziali di qualsiasi entità, compresi i crediti relativi a pensioni di elevato ammontare, si attribuisce al titolare una tutela speciale contro i danni cagionati da *mora debendi*, a maggior ragione la medesima tutela deve essere concessa ai crediti per le prestazioni assistenziali previste dal primo comma dell'art. 38 della Costituzione. Esse hanno lo scopo di garantire ai cittadini inabili e bisognosi “il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere, mentre il secondo comma dello stesso articolo garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari di pura sussistenza materiale, bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori” (sent. n. 31 del 1986 cit., punto 3 in diritto). Si recupera così, coordinandolo col principio di razionalità, anche il secondo parametro costituzionale indicato dal Tribunale di L'Aquila nell'art. 38, primo comma. Ma questo parametro può essere appropriatamente invocato non



con l'argomento analogico di una pretesa somiglianza di contenuto e di funzione del precetto del primo comma a quello del secondo comma, bensì con l'argomento di meritevolezza "a maggior ragione" da parte dei titolari di prestazioni assistenziali della medesima tutela attribuita ai crediti previdenziali contro i danni da ritardo dell'adempimento» (C. Cost., 27 aprile 1993, n. 196).

Ora, con riferimento a prestazioni previdenziali, la Corte costituzionale ha recentemente affermato: «L'art. 38, secondo comma, Cost. Impone che al lavoratore siano garantiti "mezzi adeguati" alle esigenze di vita in presenza di determinate situazioni che richiedono tutela. La mancata perequazione per un solo anno della pensione non tocca il problema della sua adeguatezza. Dal principio enunciato nell'art. 38 Cost., infatti, non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici. E ciò, soprattutto ove si consideri che le pensioni incise dalla norma impugnata, per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo. L'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo» (C. Cost., 11 novembre 2010, n. 316).

Nella stessa pronuncia ha tuttavia anche precisato: «Dev'essere, tuttavia, segnalato che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta» (ibidem).

In modo analogo, la Corte costituzionale aveva a suo tempo ricordato, a proposito della perequazione dei minimi pensionistici: «Se pertanto i predetti "minimi" possono essere diversi, anche i sistemi adottati per la loro perequazione automatica non devono necessariamente essere identici, purché a tutte le categorie di lavoratori sia comunque assicurata — come avviene con la normativa impugnata — la conservazione nel tempo del potere d'acquisto della pensione minima, ritenuta adeguata alle "esigenze di vita" della singola categoria di lavoratori» (C. Cost., 23 gennaio 1986, n. 31).

Se ne desume che, per le prestazioni previdenziali, la esclusione di un meccanismo di difesa dai mutamenti del potere d'acquisto inciderebbe negativamente sulla adeguatezza della prestazione. Per il principio di maggior meritevolezza delle prestazioni assistenziali, enucleato dalla sentenza n. 196 del 1993 sopra richiamata, la conclusione deve valere a maggior ragione per queste ultime.

Le disposizioni in esame, nel determinare, al momento della emanazione della legge n. 238/1997, come adeguata alle esigenze di vita del soggetto affetto da malattia post-trasfusionale una determinata somma, composta da un assegno e da una integrazione, e nel prevedere che soltanto l'assegno, e non anche l'integrazione, venga adeguato ai mutamenti del costo della vita, da un lato irragionevolmente non assicura, nei sensi di cui sopra si è detto, la conservazione del potere di acquisto di quell'importo ritenuto in allora adeguato, dall'altro, anzi, essendo circostanza notoria che il potere di acquisto è in continua, tendenziale diminuzione, comporta la ragionevole certezza che, col trascorrere degli anni, la adeguatezza verrà meno.

Da ciò il dubbio, non manifestamente infondato, di violazione degli artt. 3 e 38, comma 1 Cost. come parametri di ragionevolezza e adeguatezza delle prestazioni assistenziali.

Deve precisarsi che, stante la natura di misura di sostegno assistenziale, e non di equo ristoro di una lesione del diritto alla salute, non si può ritenere applicabile al caso di specie il principio, enucleato da C. Cost., 23 febbraio 1998, n. 27: «Nel rispetto dell'ampia discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore, a questa Corte, nell'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, compete tuttavia di garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti. Alla stregua delle proposizioni che precedono, deve ritenersi che, nel caso in esame, la determinazione legislativa di ciò che ha da essere l'indennizzo "equo", in relazione e nei limiti delle possibilità della situazione data, potrebbe essere oggetto di censura in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo in quanto esso risultasse tanto esiguo da vanificare, riducendolo a un nome privo di concreto contenuto, il diritto all'indennizzo stesso, diritto che, dal punto di vista costituzionale, è stabilito nell'an ma non nel quantum»: la stessa pronuncia prosegue infatti argomentando: «Ciò che conta, nel giudizio cui la Corte è chiamata, non è la percentuale della riduzione, ma l'entità in se della somma che ne risulta. La sua valutazione in termini di legittimità costituzionale deve tener conto che l'assegno *una tantum* previsto dalla legge assume il significato di misura di solidarietà sociale, cui non necessariamente si accompagna una funzione assistenziale a norma dell'art. 38, primo comma, della Costituzione. Esso è infatti dovuto indipendentemente dalle condizioni economiche dell'avente diritto e non mira di per se agli scopi per i quali l'art. 38 stesso è stato dettato, aggiungendosi agli altri eventuali emolumenti ci qualsiasi



titolo percepiti, e quindi anche a quelli di natura propriamente assistenziale, in ipotesi dovuti anche in ragione dell'inabilità al lavoro derivante dal danno subito in conseguenza del trattamento sanitario (art. 2, comma 1, seconda parte, della legge n. 210 del 1992). Il fondamento della misura indennitaria in questione negli artt. 2 e 32 della Costituzione e non nel diritto previsto dall'art. 38 della Costituzione (sentenza n. 118 del 1996), e quindi non nelle esigenze di vita e di assistenza dei cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, vale a ulteriormente sottolineare l'ambito delle scelte discrezionali entro il quale il legislatore è in questo caso abilitato a operare. In tale ambito, la stessa differenziazione del regime di determinazione dell'indennità per il passato, rispetto a quello per il futuro, può trovare giustificazione alla stregua delle valutazioni, spettanti al legislatore, circa le conseguenze di ordine finanziario derivanti dalle misure predisposte».

Sotto altro profilo si pone il dubbio di violazione dell'art. 3 Cost. come parametro di ragionevolezza.

La Corte di Cassazione, nella propria sentenza n. 21703/09, ha identificato la *ratio* della integrazione dell'indennizzo di cui all'art. 2, comma 1 legge n. 210 con una somma corrispondente alla indennità integrativa speciale: «l'indennità integrativa speciale serve ad impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria».

Tale essendo la *ratio* della disposizione, sembra possibile dubitare della sua ragionevolezza, nel senso che, non prevedendosi la rivalutazione della somma che ha la funzione di impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria, tale funzione è destinata a venire progressivamente meno.

La rilevanza della questione è evidente.

L'art. 11, comma 13 del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, vincola il giudice a ritenere non dovuta la rivalutazione monetaria sulla somma corrispondente alla indennità integrativa speciale, e quindi a rigettare la domanda del ricorrente.

Ove la disposizione dell'art. 11, comma 13 del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, fosse ritenuta illegittima, il giudice potrebbe invece adottare la interpretazione già fatta propria da Cass., n. 15894/05, accogliendo la domanda del ricorrente.

Sembra il caso di precisare che non sembra necessario sottoporre al vaglio della Corte costituzionale anche la disposizione dell'art. 2, comma 2 della legge n. 210/1992 nella parte in cui non prevede che anche la somma corrispondente alla indennità integrativa speciale sia rivalutata secondo quanto previsto dal comma 1, dato che, ove venisse meno la disposizione di interpretazione autentica, sarebbe possibile, in via interpretativa, seguendo il percorso già delineato da Cass., n. 15894/05, desumere dal testo della disposizione una norma in tal senso.

Infine, occorre rilevare che non pregiudica la rilevanza della questione la decisione sulla legittimazione passiva, reciprocamente attribuita dal Ministero alla regione e dalla regione al Ministero, in quanto uno dei due enti è sicuramente legittimato e la causa perverrà dunque sicuramente a una decisione sul merito.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13 del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, nella parte in cui prevede che il comma 2, dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreti nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non sia rivalutata secondo il tasso d'inflazione, per contrasto con gli artt. 3 e 38, comma 1 Cost.;

Sospende il processo in corso;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, insieme con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni di cui oltre;

Dispone che il Cancelliere notifichi la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Alessandria, addì 13 dicembre 2010

Il giudice: VIANI



n. 99

*Ordinanza del 17 febbraio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da Parodi Paola contro Comune di Pontinvrea ed altri*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Opere edilizie abusive realizzate in zone sottoposte a vincoli - Prevista sanabilità ove il vincolo non comporti inedificabilità assoluta - Contrasto con la normativa statale in materia (art. 32, comma 27, lett. d), d.l. n. 269/2003).

- Legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5, artt. 3, comma 3, e 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, comma 27, lett. d), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 886 del 2004, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Parodi Paolo, Guazzetti Evelina, Griggi Maurizio, Rodà Antonio, Gaeta Calogero, Broadbridge Peter Thomas, Deandrea Giorgio e Freccieri, Laura, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Bormioli, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, p.zza Dante, 9/14;

Contro:

Comune di Pontinvrea, non costituito in giudizio;

Regione Liguria, non costituita in giudizio;

A.R.P.A.L. - Agenzia Regionale per la Protezione Ambiente Liguria non costituita in giudizio;

Nei confronti di:

El Chico Tres di Cecchin S. & C. S.n. c., rappresentata e difesa dall'avv. Mauro Vallerga, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Dante, 2/52-53;

Per l'annullamento del titolo edilizio in sanatoria ex art. 32 d.l. n. 269/2003 (condono) rilasciato dal comune di Pontinvrea «per l'esecuzione di opere finalizzate alla realizzazione di pavimentazione stradale in conglomerato bituminoso, recinzioni, opere di sistemazione esterna in via Pian degli Agguati al C.E.U. foglio n. 7 m. 575, opere non valutabili in termini di superficie o di volume ad uso ricreativo»; dell'autorizzazione n. 26/2004 per l'esercizio dell'impianto pista Kart «Vittoria» costituito dalle opere oggetto del condono edilizio.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società El Chico Tres di Cecchin S. & C. S.n. c.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2011 l'avv. Angelo Vitali e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Con ricorso notificato in data 11 giugno 2004 un gruppo di proprietari di villette ubicate nel comune di Pontinvrea ha impugnato il titolo edilizio in sanatoria rilasciato ex art. 32 d.l. n. 269/2003 (condono) alla società controinteressata El Chico Tres di Cecchin S. & C. S.n.c. dal comune di Pontinvrea, «per l'esecuzione di opere finalizzate alla realizzazione di pavimentazione stradale in conglomerato bituminoso, recinzioni, opere di sistemazione esterna in via Pian degli Agguati al C.E.U. foglio n. 7 m. 575, opere non valutabili in termini di superficie o di volume ad uso ricreativo», nonché l'autorizzazione n. 26/2004 per l'esercizio dell'impianto pista Kart «Vittoria», costituito dalle opere oggetto del condono edilizio. Essi lamentano che la costruzione e l'esercizio di una pista per go-kart a motore, oggetto dei provvedimenti impugnati, siano fonte di gravissimo inquinamento acustico ed atmosferico, ed abbiano definitivamente compromesso la quiete e la tranquillità della zona nella quale si trovano i loro immobili.

Giova rammentare che, con sentenza 28 gennaio 2004, n. 105, questa sezione aveva accolto un precedente ricorso (R.G. n. 1816/2000) proposto dagli odierni ricorrenti avverso la concessione edilizia 31 gennaio 2000, n. 14, rilasciata dal comune per la realizzazione dell'impianto.



In quell'occasione, il Tribunale aveva rilevato molteplici vizi della concessione edilizia e, segnatamente: la violazione della normativa regionale sulla valutazione di impatto ambientale; il contrasto con la strumentazione urbanistica che imponeva la redazione di uno strumento urbanistico attuativo e della perizia geologica; l'assenza dell'autorizzazione in deroga dell'autorità competente in materia di vincolo idrogeologico, stante la distanza dell'impianto da un torrente inferiore a m. 40 in alcuni tratti del tracciato della pista.

A sostegno dell'odierno gravame i ricorrenti hanno dedotto una articolata serie di censure, sollevando — in via preliminare — eccezione di legittimità costituzionale della legge regionale Liguria 29 marzo 2004, n. 5, recante le disposizioni di attuazione del condono edilizio di cui al decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, per violazione — tra l'altro — dell'art. 117 terzo comma della Costituzione.

A detta dei ricorrenti la legislazione regionale ligure sul condono, nel definire i limiti di ammissibilità a sanatoria delle opere abusive, avrebbe ampliato le ipotesi di sanabilità oltre i limiti posti dalla norma nazionale di principio (art. 32 comma 27 lett. d) del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326), rendendo condonabili interventi quali quello di che trattasi, realizzato in un'area soggetta ad un preesistente vincolo idrogeologico di carattere meramente relativo (*id est*, non comportante inedificabilità assoluta).

Si è costituita in giudizio la società contro interessata El Chico Tres, controdeducendo nel merito ed instando per la reiezione del ricorso. Quanto alla sollevata eccezione di legittimità costituzionale, la società controinteressata ha rilevato che le opere sanate con il gravato titolo edilizio in sanatoria, in quanto «non qualificabili in termini di superficie e volumetria», appartengono alla tipologia n. 6 dell'allegato n. 1 al d.l. n. 269/2003 (rientrante nei così detti «abusi minori»), per la quale le condizioni di sanabilità sono indicate dall'art. 32, comma 26 lett. a) del d.l. n. 269/2003: poiché dunque non verrebbe in rilievo la disposizione di principio di cui al successivo comma 27 lett. d) del d.l. n. 269/2003, ne conseguirebbe l'irrelevanza della questione.

Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2011 il ricorso è stato trattenuto dal collegio per la decisione.

Occorre premettere che, secondo i principi più volte affermati dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.*, per tutte, Cons. di St., V, 18 agosto 2010, n. 5819), i ricorrenti possono vantare legittimazione ed interesse al ricorso, in quanto proprietari di beni ubicati in prossimità dell'impianto oggetto della assentata concessione, come del resto già riconosciuto dalla sentenza T.A.R. Liguria, I, 28 gennaio 2004, n. 105.

Ciò posto, la sezione ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3 e 4 comma 1 (quest'ultimo, limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo») della legge regionale Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (recante le disposizioni regionali in attuazione del condono edilizio di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269), per contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost., secondo il quale nelle materie di legislazione concorrente — qual è quella del governo del territorio — spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Nel caso di specie, il principio fondamentale dettato dalla legislazione statale in tema di opere non suscettibili di sanatoria è chiaramente rinvenibile nell'art. 32 comma 27 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, a mente del quale «fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora: [...] d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

A fronte di una normativa statale di principio di questo tenore, la legge regionale della Liguria 29 marzo 2004, n. 5 avrebbe invece ammesso a sanatoria sia le opere abusive realizzate in area assoggettata a vincolo, ancorché eseguite «in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo» (così l'art. 4 comma 1, ultimo periodo), sia quelle realizzate in area assoggettata a vincolo soltanto relativo o di tutela (art. 3 comma 3, che esclude dalla condonabilità soltanto le opere realizzate su aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta), ancorché non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

La questione è innanzitutto rilevante.

Non è contestato — ed è dunque pacifico in causa — che le opere oggetto di sanatoria ricadano in un'area soggetta a vincolo idrogeologico di carattere relativo, e che tale vincolo preesistesse alla realizzazione delle relative opere: tant'è che la concessione edilizia 31 gennaio 2000, n. 14, sulla base della quale sono state eseguite le opere, è stata annullata dalla sentenza T.A.R. Liguria n. 105/2004 anche per l'assenza del nulla



osta idrogeologico, e che lo stesso provvedimento di condono impugnato in questa sede è stato fatto precedere dal nulla osta idrogeologico della comunità montana (doc. 14 delle produzioni 7 luglio 2004 di parte controinteressata).

Orbene, poiché nel caso di specie il vincolo idrogeologico è di carattere relativo e preesisteva alla esecuzione delle opere abusive, ne discende che le stesse, certamente non sanabili in base alla normativa statale (art. 32 comma 27 lett. *d*) del d.l. n. 269/2003), lo divengono invece sulla base di quella regionale, in virtù del fatto che essa ammette il condono sia per il caso di vincolo relativo che non comporti inedificabilità assoluta (art. 3 comma 3 legge regionale n. 5/2004), sia per il caso che le opere abusive siano state eseguite nelle aree vincolate «in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo» (art. 4 comma 1 ultimo periodo legge regionale n. 5/2004).

Le due disposizioni regionali sospettate di illegittimità si pongono dunque come parametro di legittimità dei provvedimenti impugnati, sicché il presente giudizio non può essere definito

independentemente dalla sua risoluzione, non essendo prospettabile, neppure in via interpretativa — stante il chiaro ed inequivoco tenore delle due disposizioni regionali — una lettura che le renda conformi alla norma di principio di fonte statale.

In particolare, non ha fondamento l'eccezione sollevata dalla difesa della società controinteressata, secondo la quale le condizioni di sanabilità delle opere in questione, rientranti nella tipologia n. 6 dell'allegato n. 1 (così detti «abusi minori») sarebbero indicate non già dal comma 27 lettera *d*) del d.l. n. 269/2003, bensì dal precedente comma 26 lett. *a*).

Diversa è infatti — con ogni evidenza — la funzione delle due norme: la prima (comma 26 lett. *a*) delimita le tipologie di abuso astrattamente sanabili in relazione al carattere vincolato o meno del territorio su cui insistono; la seconda (comma 27 lettera *d*) definisce «in concreto» la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione delle opere abusive «comunque» non suscettibili di sanatoria, in aggiunta alle preclusioni già derivanti dalla disciplina di cui agli artt. 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Sicché, se è vero che in astratto gli abusi minori (tipologie 4, 5 e 6 dell'allegato 1 al d.l. n. 269/2003) sono condonabili anche nelle aree vincolate (comma 26 lett. *a*), nondimeno non lo sono — in concreto — qualora le opere abusive siano state realizzate dopo la istituzione del vincolo, a prescindere dal suo carattere assoluto o relativo, e non siano conformi alla normativa urbanistica (comma 27 lett. *d*).

Ma la questione pare al collegio anche non manifestamente in fondata.

Quanto all'art. 3 comma 3 legge regionale n. 5/2004, esso dispone che «per vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e dell'assetto idraulico ai sensi dell'art. 32, comma 27, lettera *d*) del d.l. n. 269/2003, convertito dalla legge n. 326/2003 e modificato dalla legge n. 350/2003, si intendono le previsioni di inedificabilità assoluta dettate da leggi statali e regionali in tema di difesa del suolo (legge 18 maggio 1989 n. 183 e leggi regionali 28 gennaio 1993 n. 9 e 21 giugno 1999, n. 18), nonché dai piani di bacino e piani di bacino stralcio approvati ai sensi dell'art. 97 della legge regionale 21 giugno 1999 n. 18 (adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali nelle materie di ambiente, difesa del suolo ed energia)».

La disposizione regionale di dettaglio, in difformità dalla norma statale di principio di cui all'articolo 32, comma 27, lettera *d*) del d.l. n. 269/2003, ha inteso rendere condonabili gli interventi in area vincolata quando il vincolo abbia carattere meramente relativo, cioè non comporti una previsione di inedificabilità assoluta.

Orbene, la giurisprudenza della Corte costituzionale sul condono edilizio straordinario del 2003 è costante nell'affermare che spetta al legislatore statale determinare non solo tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa del governo del territorio la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso a definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili (C. cost., 28 giugno 2004, n. 196; id., 11 febbraio 2005, n. 70; id., 10 febbraio 2006, n. 49).

Con specifico riferimento alla normativa statale di cui all'art. 32 comma 27 d.l. n. 269/2003, la Corte costituzionale ha riconosciuto che la previsione — ivi contenuta — delle, tipologie di opere comunque insuscettibili di sanatoria attiene ai limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale (C. cost., n. 70/2005 cit.), sicché la legge regionale che abbia per effetto di ampliare i limiti applicativi della sanatoria eccede la competenza concorrente della regione in tema di governo del territorio.



In particolare, la Corte costituzionale ha già dichiarato la illegittimità costituzionale di una legge regionale (segnatamente, dell'articolo unico della legge regionale delle Marche 27 maggio 2008, n. 11) che recava una disposizione in tutto analoga a quella della regione Liguria, affermando che «è pacifico che la normativa statale più volte richiamata [l'art. 32, comma 27 lettera *d*) del decreto-legge n. 269 del 2003, n.d.r.] imponga l'osservanza di vincoli di carattere relativo, cui il legislatore regionale non può apportare alcuna deroga (ordinanza n. 150 del 2009): al contrario, la disposizione censurata ha l'effetto inequivocabile di vanificare siffatti limiti ed incorre per tale ragione nel denunciato vizio di legittimità costituzionale».

Considerazioni in tutto analoghe debbono valere anche rispetto alla disposizione di cui all'art. 4 comma 1 legge regionale n. 5/2004.

Esso dispone che una serie di interventi, tra i quali (lett. *b*) le opere o le modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume di cui alla tipologia n. 6 dell'allegato n. 1 al d.l. n. 269/2003, «ai sensi dell'art. 32, comma 26, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla legge n. 326/2003 e modificato dalla legge n. 350/2003, e ad integrazione di quanto stabilito nel successivo comma 27, lettera *d*), relativamente alle opere abusive realizzate in aree assoggettate ai vincoli di cui all'art. 32, della legge 28 febbraio 1985 n. 47 (norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e successive modificazioni, sono suscettibili di sanatoria, ancorché eseguiti nelle aree vincolate sopraindicate ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo».

Anche la disposizione in questione, con le parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo», ha l'effetto di ammettere a sanatoria opere abusive che, in quanto realizzate su aree vincolate in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo, non sono sanabili sulla base della disposizione statale di principio (art. 32 comma 27 lett. *d*) d.l. n. 269/2003), con l'effetto di esorbitare dai limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale con carattere di inderogabilità.

Debbono pertanto sollevarsi le relative questioni di legittimità costituzionale, con la conseguente sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 comma 3 e 4 comma 1 (limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo») della legge regionale Liguria 29 marzo 2004, n. 5, per contrasto con l'art. 117 terzo comma Cost., secondo quanto precisato in motivazione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della Liguria e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Liguria.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2011.

Il Presidente: BALBA

L'estensore: VITALI



N. 100

Ordinanza del 10 marzo 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sui ricorsi riuniti proposti dal Centro Meridionale riabilitativo s.r.l. ed altri contro Azienda sanitaria locale di Bari ed altri

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Prestazioni di riabilitazione domiciliare - Previsione che le stesse anche per soggetti disabili debbano essere rese prioritariamente da strutture insistenti nell'ambito territoriale dell'ASL di riferimento e comunque della Regione Puglia rispetto a strutture, anche limitrofe, extraregionali - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del diritto alla salute - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di tutela giurisdizionale - Violazione di vincoli derivanti dalla normativa internazionale - Violazione di principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, commi primo, secondo, lett. m), e terzo, in relazione alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13/12/2006.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 819 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da: «Centro Meridionale Riabilitativo s.r.l.», rappresentata e difesa dall'avv. Massimo F. Ingravalle, con domicilio eletto presso Massimo F. Ingravalle in Bari, piazza Garibaldi n.63;

Contro Azienda Sanitaria Locale Bari, rappresentata e difesa dall'avv. Emanuele Tomasicchio, con domicilio eletto presso Francesco Silvio Dodaro in Bari, via F.S.Abbrescia, 83/B; Regione Puglia in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Lucrezia Girone, con domicilio eletto presso Lucrezia Girone in Bari, Lungomare Nazario Sauro, 31-33;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*: M.S., A.S., P.D., C.C., B.S., R.B., S.N., D.L., F.C., G.B., P.M., N.R., F.F., A.S., M.M., F.D., P.D., M.S., B.V., F.G., tutti rappresentati e difesi dall'avv. Francesco De Palma, con domicilio eletto presso Rocco Nanna in Bari, piazza Garibaldi n. 63;

sul ricorso numero di registro generale 820 del 2010, proposto da: «Centro Rham s.r.l.», rappresentata e difesa dall'avv. Massimo F. Ingravalle, con domicilio eletto presso Massimo F. Ingravalle in Bari, piazza Garibaldi n.63;

contro Azienda Sanitaria Locale Bari, rappresentata e difesa dall'avv. Emanuele Tomasicchio, con domicilio eletto presso Francesco Silvio Dodaro in Bari, via. F.S.Abbrescia, 83/B; Regione Puglia in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Lucrezia Girone, con domicilio eletto presso Lucrezia Girone in Bari, Lungomare Nazario Sauro, 31-33;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*: A.B., V.A., M.P., A.T., A.D., A.L.Q., M.L., P.F., T.M.I., N.V., L.C., G.C., M.L., R.C., A.C., M., N.V., G.M., R. L., M.M., tutti rappresentati e difesi dall'avv. Francesco De Palma, con domicilio eletto presso Rocco Nanna in Bari, piazza Garibaldi n.63;

sul ricorso numero di registro generale 821 del 2010, proposto da: Associazione Italiana Assistenza Spastici-Onlus (Aias), rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Ingravalle, con domicilio eletto presso Massimo F. Ingravalle in Bari, piazza Garibaldi n.63;

Contro Azienda Sanitaria Locale Bari, rappresentata e difesa dall'avv. Emanuele Tomasicchio, con domicilio eletto presso Francesco Silvio Dodaro in Bari, via F.S.Abbrescia, 83/B; Regione Puglia in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Lucrezia Girone, con domicilio eletto presso Lucrezia Girone in Bari, Lungomare Nazario Sauro, 31-33;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*: M.A., M.C., V.C., A.C., G.C., D.F., L.S., P.C., V.T., M.M.L., T.M., F.C., M.T.C., M.F.L., G.T., G.E., F.A., M.L., L.B., M.L., M.C.G., A.C., M.A., tutti rappresentati e difesi dall'avv. Francesco S. De Palma, con domicilio eletto presso Rocco Nanna in Bari, piazza Garibaldi, 63;

per l'annullamento previa idonea misura cautelare quanto a tutti i ricorsi in epigrafe (n. 819, 820 e 821 del 2010):

della nota prot.n. 48900/UOR 01 del 15 marzo 2010, ad oggetto: «Anno 2010. Comunicazione urgente», giunta a mezzo posta il 19 marzo 2010, a firma del Direttore Generale ASL BA, con cui si dispone quanto segue: «In ottemperanza alle prescrizioni di cui all'art. 19 della Legge Regionale n. 4/2010 codeste strutture sono invitate a dismettere i trattamenti domiciliari nei confronti di pazienti residenti nell'ambito dell'ASL BA... a far tempo dal 1° Aprile



2010 p.v., previa, occorrendo, la dichiarazione di non manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 4/2010, per contrasto con gli articoli 32, 97 e 117 della Costituzione e la conseguente rimessione degli atti alla Corte Costituzionale;

nonché di ogni, altro allo presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto;

quanto ai primi motivi aggiunti:

dell'art. 5 del «Regolamento regionale dell'Assistenza domiciliare per trattamenti riabilitativi ex art. 26 della legge n. 833/78» n. 16 del 4 novembre 2010, con estensione, ove occorra, della dichiarazione di non manifesta illegittimità costituzionale, già richiesta per l'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 4/2010, anche dell'art. 5 in epigrafe, per contrasto con gli articoli 32, 97 e 117 della Costituzione e la conseguente rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

quanto ai secondi motivi aggiunti:

della nota prot. 224772/UOR 01 del 28 dicembre 2010, comunicata a mezzo fax in pari data, ad oggetto: «Anno 2011. Comunicazione urgente», con cui si impone alla ricorrente “a dimettere i trattamenti domiciliari ex art. 26 della legge n. 833/78, nei confronti di pazienti residenti nell'ambito della ASL BA. Tali dimissioni dovranno avvenire a far tempo dal 10 gennaio 2011”, con reiterazione, ove occorra, della richiesta di dichiarazione di non manifesta legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 4/2010, per contrasto con gli articoli 32, 97 e 117 della Costituzione e la conseguente rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Azienda Sanitaria Locale Bari, di Regione Puglia nonchè degli interventi *ad adiuvandum*;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 79, comma 1, c. p. a approvato con d.lgs. n. 104/2010.; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2011 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori Massimo F. Ingravalle, Emanuele Tomasicchio e Lucrezia Girone;

F A T T O

Espongono le società e l'associazione ricorrenti, in sintesi, di svolgere da tempo attività nel campo dell'erogazione di prestazioni sanitarie di riabilitazione in regime domiciliare e di aver stipulato sin dal 2004 (dal 2001 la società «Centro Rham») accordi contrattuali con ASL pugliesi (inizialmente con l'ASL BA/3 poi con l'ASL BA) pur avendo tutte la sede legale in Basilicata, dove risultano istituzionalmente accreditate. Ragioni logistiche date dall'aver sede in località prossime al confine con il territorio pugliese, avevano portato infatti parte degli utenti affetti da gravi disabilità residenti nelle cittadine pugliesi di A.,G.,M.,P., e M., ad optare per la cura presso le strutture gestite dalle ricorrenti, a beneficio dell'abbattimento dei tempi d'attesa, mediante progetti riabilitativi individuali personalizzati.

Gli accordi contrattuali sottoscritti con l'ASL - in forza delle l.r. Puglia n.261/1995, 26/2006 e 25/2007 - stabilivano, previo convenzionamento tra le due Regioni interessate, la remunerazione delle prestazioni erogate secondo le tariffe vigenti nella Regione Basilicata anziché con quelle vigenti in Puglia, meno convenienti per il pubblico erario, ed ulteriormente scontate del 15 per cento, per una tariffa per prestazione domiciliare sensibilmente inferiore, così come dalla documentazione depositata agli atti.

Con deliberazione G.R. n.1494/2009, la Regione Puglia disponeva il divieto per i Direttori Generali delle AA.SS. LL. di sottoscrivere accordi contrattuali per l'erogazione di prestazioni domiciliari di riabilitazione con presidi accreditati in altri ambiti territoriali.

Con separati ricorsi a questo T.A.R., la società Centro Meridionale Riabilitativo e l'A.i.a.s. impugnavano la susseguita deliberazione regionale, ottenendone l'annullamento con sentenze in forma semplificata della II sez. n.3019/2009 e 2644/2009 (per le quali è pendente l'appello al Consiglio di Stato) rilevandosi in particolare l'assenza di ragioni di contenimento della spesa pubblica sanitaria in grado di comprimere il diritto alla libera scelta, della cura e della struttura riabilitativa stabilito dall'art 8-bis d.lgs. n. 502/92 quale espressione del diritto alla salute costituzionalmente garantito ex art 32 Cost.

Successivamente, con nota prot 48900/UOR 01 in data 15 marzo 2010, l'ASL BA in ottemperanza alle prescrizioni di cui all'art. 19 della legge regionale 25 febbraio 2010 n.4 pubblicata sul BUR del 2 marzo 2010 n.40 - nel frattempo approvata dalla Regione Puglia - invitava le ricorrenti a dismettere i trattamenti domiciliari nei confronti di pazienti residenti nell'ambito dell'ASL BA a far tempo dal 1° Aprile 2010.



Anche la citata nota veniva gravata dalle ricorrenti finanzia a questo Tribunale, che con ordinanze n. 475, 476 e 477 del 24 giugno 2010 accoglieva la domanda cautelare di sospensione dell'efficacia, confermate in sede di appello dalla V sez del Consiglio di Stato con ord. 4309, 4310 e 4311 del 14 settembre 2010.

In ottemperanza al *decisum* cautelare, l'ASL BA procedeva alla sottoscrizione degli accordi contrattuali con le odierne ricorrenti. In data 4 novembre 2010 la Regione Puglia pubblicava sul BURP il regolamento n.16/2010 «Regolamento regionale dell'Assistenza domiciliare per trattamenti riabilitativi ex art. 26 legge n. 833/78» (oggetto di impugnativa mediante motivi aggiunti) il cui art 5 riproduceva pedissequamente le medesime prescrizioni contenute nell'art 8 della citata l.r. n. 4/2010, non consentendo le prestazioni di riabilitazione domiciliare ai centri accreditati con il SSN con sede al di fuori della Regione Puglia. Infine, con nota in data 28 dicembre 2010, parimenti impugnata, VASI, BA imponeva alle ricorrenti di dismettere i trattamenti domiciliari ex art. 26 della legge n. 833/78, nei confronti di pazienti residenti nell'ambito della ASL BA, con decorrenza dal 1° gennaio 2011.

Con i ricorsi in epigrafe, integrati da motivi aggiunti, le ricorrenti impugnano i provvedimenti ed il regolamento regionale suindicati, chiedendone l'annullamento previa sospensiva, deducendo le seguenti censure:

Violazione e falsa applicazione art 8-*bis* e 8-*quinquies* d.lgs. n.502/1992 e art 3.41.r. 26/1995;

elusione sentenze T.A.R. Puglia Bari *rese inter partes*;

illegittimità costituzionale dell'art 8 l.r. n.4/2010 (recante modifica dell'art 19 l.r. n.26/2006) per contrasto con gli art. 3, 97, 117 Cost.;

violazione ed omessa applicazione art. n. 62/1953;

eccesso di potere per carenza di istruttoria ed erronea presupposizione, disparità di trattamento, contraddittorietà, sviamento ed illegittimità derivata.

In particolare, le ricorrenti chiedevano la sospensione del processo per sollevare alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art 8 l.r.Puglia n. 4/2010, recante modifiche all'art. 19 l.r. n. 26/2006, per contrasto con gli art 32 (diritto individuale e collettivo alla salute), 97 (buon andamento sub specie di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica sanitaria) e 117 Cost. primo e terzo comma (violazione principi fondamentali della materia contenuti nella legislazione statale in materia sanitaria e violazione art. 10. Convenzione internazionale sui diritti delle persone disabili adottata dall'ONU il 13 dicembre 2006 ratificata con legge n. 18/2009) nella parte «in cui impone che le prestazioni di riabilitazione domiciliare debbano essere rese unicamente da strutture insistenti nell'ambito territoriale dell'ASL di riferimento».

Si costituivano sia la Regione Puglia che l'ASL BA, chiedendo il rigetto nel merito, evidenziando in necessaria sintesi:

che il preteso diritto alla libera scelta del luogo di cura di cui all'art. 8-*bis* d.lgs. n. 502/92, di carattere non assoluto, va esercitato “nell'ambito dei soggetti accreditati con cui siano stati definiti appositi accordi contrattuali” non potendo quindi essere invocato dalle ricorrenti perché attualmente prive di accordo;

che il diritto alla libera scelta del luogo di cura attiene alla sola opzione della struttura ospedaliera e del medico, non anche del tecnico parasanitario di fisioterapia domiciliare, come ex adverso sostenuto;

che non vi può essere elusione del giudicato, attesa la diversità del regime normativo di riferimento per effetto dello *ius supeweniens* regionale;

l'erroneità della circostanza circa minor costo per il SSN delle prestazioni rese dalle strutture gestite dalle odierne ricorrenti, avendo l'ASL resistente allegato le dichiarazioni di due centri ubicati nell'ambito territoriale della stessa ASL disposti ad eseguire le prestazioni in oggetto agli stessi costi praticati dalle ricorrenti. L'ASL BA, inoltre, eccepiva in rito l'inammissibilità del gravame relativo all'art. 5 del r.r. 16/2010 per mancata impugnazione della presupposta deliberazione G.R. n. 2336 del, 29 ottobre 2010 di adozione, secondo lo Statuto regionale, del regolamento medesimo.

I soggetti intervenienti, nel prestare integrale adesione alle richieste delle ricorrenti, evidenziavano in particolare la gravità delle proprie disabilità (sclerosi multipla, distrofia muscolare, sclerosi laterale amiotrofica, malattia di Alzheimer ecc.) ed il grave pregiudizio in ipotesi della paventata interruzione dei progetti personalizzati riabilitativi sin qui loro erogati dalle strutture ricorrenti.

Alla camera di consiglio del 24 febbraio questa Sezione accoglieva le domande cautelari, disponendo il mantenimento dell'assistenza presso le strutture odierne ricorrenti.

Alla pubblica udienza del giorno 24 febbraio 2011 la causa è passata in decisione.



D I R I T T O

1. — Preliminarmente va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe ex art. 70 c.p.a. per evidenti ragioni di connessione quanto a petitum e causa petendi.

2. — Deve essere innanzitutto respinta l'eccezione di inammissibilità per omessa impugnazione della deliberazione G.R. 2336 del 29 ottobre 2010 di adozione del regolamento regionale n. 16 del 4 novembre 2010. Il Collegio non può che richiamarsi all'orientamento consolidato secondo cui per il principio di legalità e di iuria novit curia, il G.A. è tenuto alla disapplicazione dei regolamenti in contrasto con norme primarie che sacrificino posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo (*ex multis* Consiglio di Stato sez V, 20 maggio 2003, n. 2750, C.G.A.S. 9 luglio 2007, n.561, T.A.R. Sicilia Palermo sez 30 settembre 2010, n. 11232) indipendentemente da ogni questione circa la rituale o meno impugnazione effettuata da parte ricorrente, che ha comunque gravato il regolamento regionale attuativo dell'art. 8 l.r. 4/2010.

L'eccezione deve dunque essere respinta e i ricorsi essere esaminati nel merito.

3. — Le odierne ricorrenti hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art 8 l.r. Puglia 25 febbraio 2010 n.4 «Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali» recante modifiche all'art 19 l.r. n.26/2006, per contrasto con gli art 32 (diritto individuale e collettivo alla salute), 97 (buon andamento sub specie di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica sanitaria) e 117 primo e terzo comma Cost. (violazione principi fondamentali della materia contenuti nella legislazione statale in materia sanitaria e violazione art. 10 Convenzione internazionale sui diritti delle persone disabili adottata dall'ONU il 13 dicembre 2006 ratificata con legge n. 18/2009) nella parte "in cui impone che le prestazioni di riabilitazione domiciliare debbano essere rese unicamente da strutture insistenti nell'ambito territoriale dell'ASL di riferimento". Infatti, sia gli atti amministrativi in epigrafe indicati che il regolamento regionale n. 16/2010 - entrambi oggetto del gravame - risultano emanati in espressa e stretta attuazione del precetto legislativo di cui all'art 8 l.r. Puglia n. 4/2010, che ne costituisce l'unico presupposto.

Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'anzidetta norma di legge regionale assuma rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione della presente causa e sia non manifestamente infondata, per le ragioni che si diranno.

Diviene perciò necessario un breve riepilogo delle disposizioni più significative vigenti, statali e regionali, in materia di prestazioni di riabilitazione in forma domiciliare.

4. — La normativa statale.

L'art. 8-*bis* d.lgs. n. 502/92 «Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992 n. 421» intitolato «Autorizzazione, accreditamento e accordi contrattuali» così dispone:

«Le regioni assicurano i livelli essenziali e uniformi di assistenza di cui all'art. 1 avvalendosi dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'art. 8-*quater*, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies*

I cittadini esercitano la libera scelta del luogo di cura e dei professionisti nell'ambito dei soggetti accreditati con cui siano stati definiti appositi accordi contrattuali. L'accesso ai servizi subordinato all'apposita prescrizione, proposta o richiesta compilata sul modulario del Servizio sanitario nazionale.

La realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 8-*ter*, dell'accREDITAMENTO istituzionale di cui all'articolo 8-*quater*, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*. La presente disposizione vale anche per le strutture e le attività socio-sanitarie».

L'art. 26 «Prestazioni di riabilitazione» della legge n. 833/78 «Istituzione del Servizio sanitario nazionale» a sua volta stabilisce che:

«Le prestazioni sanitarie dirette al recupero funzionale e sociale dei soggetti affetti da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, dipendenti da qualunque causa, sono erogate dalle unità sanitarie locali attraverso i propri servizi. L'unità sanitaria locale, quando non sia in grado di fornire il servizio direttamente, vi provvede mediante, convenzioni con istituti esistenti nella regione in cui abita l'utente o anche in altre regioni, aventi i requisiti indicati dalla legge, stipulate in conformità ad uno schema tipo approvato dal Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale.

Sono altresì garantite le prestazioni protesiche nei limiti e nelle forme stabilite con le modalità di cui al secondo comma dell'art. 3. Con decreto del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, sono approvati un nomenclatore-tariffario delle protesi ed i criteri per la sua revisione periodica.»



5. — La normativa regionale

L'art. 3, comma 4 della l.r. Puglia n.26/1995 stabilisce che «Le prestazioni erogate dal 1 gennaio 1995 in favore di cittadini pugliesi da centri di riabilitazione extra - regionale, convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ex art. 26 della legge 23 dicembre 1978 n.833, sono a carico della USL di residenza dell' assistito. Il relativo pagamento è effettuato dalla USL direttamente al centro erogatore secondo la normativa vigente.»

L'articolo 19 della legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 «Interventi in materia sanitaria» - poi modificato dalla l.r. 3 agosto 2007 n. 25 - stabiliva:

«I direttori generali, ferma restando la piena operatività delle strutture pubbliche, che a tal fine possono utilizzare personale della continuità assistenziale mediante estensione dell'orario di lavoro, stipulano contratti con i presidi accreditati per l'erogazione di prestazioni di riabilitazione in forma domiciliare, insistenti nel rispettivo territorio e/o in altri ambiti territoriali, rivolte alla presa in carico dei soggetti portatori di disabilità fisiche, psichiche e sensoriali, tenendo conto del fabbisogno determinato nell'ambito territoriale di ciascuna ASL.

La stipula degli accordi contrattuali di cui al comma 1 deve essere ispirata dal raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) esercizio pieno del diritto alla libera scelta da parte dell'utente, in coerenza con quanto stabilito dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dall'articolo 2, comma 3, della legge regionale 3 agosto 2006, n. 25 (Principi e organizzazione del servizio sanitario regionale);

b) facilità di accesso per l'utente e riduzione dei tempi di attesa.»

Infine, l'art 8 della l.r. Puglia n. 4/2010 «Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali» in sostituzione del citato art 19 l.r. n. 26/06, ora stabilisce:

«Per favorire la piena operatività nel territorio di riferimento delle strutture pubbliche attive nell'ambito dell'assistenza domiciliare, le ASL impegnano il personale dipendente e convenzionato per l'attività necessaria all'attuazione del piano assistenziale individuale (PAL anche con il ricorso agli istituti contrattualmente previsti.

Previa definizione del fabbisogno di prestazioni nell'ambito territoriale di ciascuna ASL e della capacità produttiva delle risorse proprie in relazione alle attività da garantire, le ASL stipulano accordi contrattuali per le prestazioni di riabilitazione domiciliare di cui si ravvisi la necessità.

I direttori generali delle ASL, determinato il fabbisogno di cui al comma 2, stipulano gli accordi contrattuali con i presidi privati già provvisoriamente e/o istituzionalmente accreditati con il servizio sanitario per l'erogazione di prestazioni di riabilitazione domiciliare ex articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), insistenti nel territorio dell'ASL, di riferimento.

Qualora il fabbisogno non possa essere soddisfatto attraverso gli accordi contrattuali con i soggetti insistenti nel territorio dell'ASL di riferimento, i direttori generali stipulano accordi contrattuali con strutture insistenti in altri ambiti territoriali regionali, in ragione dell'abbattimento delle liste di attesa.

Le prestazioni di cui al presente articolo possono essere erogate solo da strutture autorizzate e accreditate per prestazioni domiciliari, fino all'attuazione di quanto previsto dal comma 6.

La Giunta Regionale con uno o più provvedimenti procede, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'adozione del regolamento dell'assistenza domiciliare per trattamenti riabilitativi cui devono adeguarsi le strutture provvisoriamente o istituzionalmente accreditate che intendano erogare prestazioni di assistenza domiciliare ex articolo 26 della legge n. 833/1978.».

6. — Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Le ricorrenti impugnano con il ricorso in epigrafe, come integrato da motivi aggiunti, atti amministrativi e regolamentari (r.r. n.16/2010) di stretta attuazione dell'art 8 della l.r. n.4/2010, emanata proprio per risolvere in via legislativa la questione della possibilità che le prestazioni di riabilitazione domiciliare rese in favore di cittadini pugliesi affetti da grave disabilità debbano o meno essere rese unicamente rectius prioritariamente da strutture insistenti nell'ambito territoriale dell'ASL di riferimento, o comunque aventi sede nel territorio della Regione Puglia.

È pertanto evidente la non manifesta irrilevanza, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87/1953, della questione di legittimità, costituzionale, poiché l'art 8 della l.r. n. 4/2010 costituisce impedimento per le società odierne ricorrenti, quali strutture accreditate ed autorizzate, alla sottoscrizione degli accordi con le ASL della Regione Puglia inerenti l'erogazione di prestazioni di riabilitazione in forma domiciliare soggetti disabili residenti in Puglia, in precedenza perfezionati sulla base della precedente disciplina legislativa regionale, con contestuale grave pregiudizio anche per i pazienti affetti da gravi disabilità in cura presso le ricorrenti.



D'altra parte, in mancanza della sopravvenuta legge-provvedimento regionale (il cui contenuto riproduce in gran parte quanto già stabilito con la deliberazione G.R. 1494/09 annullata da questo T.A.R.) questo Tribunale non potrebbe che accogliere le censure prospettate dalla difesa delle ricorrenti nei confronti dei provvedimenti impugnati, uniformandosi ai principi già enunciati nelle precedenti sentenze rese inter partes (ancorché non passate in giudicato) vertenti sulla medesima causa petendi, e in applicazione della precedente differente normativa regionale che la l.r. 4/2010 mira proprio ad abrogare, in senso lesivo per le strutture ricorrenti e per i pazienti disabili interventori.

7. — Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Le ricorrenti hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli art. 3, 32, 97 e 117 primo e terzo comma Cost.; le dette questioni a giudizio del Collegio sono tutte non manifestamente infondate, così come è da ritenersi ex officio non manifestamente infondata la questione in riferimento agli art. 24, 113 e 117 c. secondo lett m) Cost.

7.1. — Preliminarmente, preme evidenziare come Part 8 della l.r. n. 4/2010 non imponga che le prestazioni di riabilitazione domiciliare debbano essere rese unicamente da strutture insistenti nell'ambito territoriale dell'ASL di riferimento, stabilendo:

in via prioritaria il ricorso alle strutture pubbliche;

in via subordinata, per impossibilità delle prime, la stipula di accordi contrattuali con i presidi privati accreditati insistenti nel territorio dell'ASI, di riferimento;

in estremo subordine, soltanto laddove nemmeno le suddette strutture private siano in grado di coprire il fabbisogno, h possibilità, di stipulare accordi con strutture insistenti in altri ambiti territoriali regionali.

7.2. — Quanto alla priorità dell'utilizzo delle strutture pubbliche non ritiene il Collegio di ravvisare alcun profilo di contrasto con parametri costituzionali, essendo sufficiente il richiamo alla costante giurisprudenza che nega l'equiparazione tra strutture pubbliche e private (Consiglio di Stato sez V, 4 ottobre 2007, n.534, id sez V, l'I maggio 2010, n.2828, T.A.R. Campania Napoli sez I 27 maggio 2010 n.9805) essendo soltanto l'attività degli operatori privati sottoposta a limitazione in ordine alle prestazioni erogabili (tetti di spesa) per ragioni di programmazione della, spesa sanitaria.

7.3. — Ritiene invece il Collegio che al di a della formale apertura in

favore delle strutture extra regionali, la legge regionale in oggetto effettui una vera e propria operazione di concentrazione delle prestazioni di riabilitazione domiciliare in favore delle strutture operanti nell'ambito territoriale dell'ASL di riferimento, indipendentemente da ragioni di razionalizzazione e/o contenimento della spesa pubblica; in violazione, come si dirà, anche di principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

7.4. — Va premesso che l'alt 8 della l.r. 4/2010 presenta i tipici caratteri della c.d. legge-provvedimento in quanto assorbe il contenuto di provvedimenti amministrativi già emanati e per giunta, annullati da questo T.A.R. (deliberazione G.R. n.1494/2009) regolando una situazione sostanziale sulla quale ha già disposto un provvedimento, ove il diritto di difesa non può essere sacrificato- ma si trasferisce, -secondo il regime di controllo proprio del provvedimento legislativo «medio tempore» intervenuto, dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale previa intermediazione del giudice rimettente. (*ex multis* T.A.R. Toscana Firenze, sez. III, 31 maggio 2005, n. 2666, T.A.R. Lazio Roma sez I, 21 aprile 2008, n. 3356)

L'ammissibilità nel nostro ordinamento di leggi-provvedimento, aventi cioè contenuto particolare e concreto su interventi rientranti nell'esercizio della funzione amministrativa, risulta oramai pacificamente ammessa dalla Corte Costituzionale, "non sussistendo alcuna riserva di amministrazione a favore del potere amministrativo", pur nel limite di uno stretto scrutinio di costituzionalità, specie sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza, nonché del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso (*ex multis* Corte costituzionale sentenze 15 dicembre 2010, n. 354, 8 maggio 2009, n.137, 13 luglio 2007, n.267, 27 luglio 2000, n.374, 20 novembre 1995 n. 492).

Quanto alla possibilità per il potere legislativo di emanare norme in grado di incidere su specifiche controversie decise con autorità di cosa giudicata, secondo la Consulta, nel bilanciamento del diritto alla tutela giurisdizionale con il potere legislativo, espressione della sovranità popolare «è da escludere che possa integrare violazione delle attribuzioni spettanti al potere giudiziario una disposizione di legge che appaia finalizzata ad imporre all'interprete un determinato significato normativo, in quanto la stessa, operando sul piano delle fonti, non tocca la potestà di giudicare, ma precisa solo la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio della potestà deve attenersi» (Corte costituzionale sent. 27 luglio 2000 n. 374). Non c'è pertanto lesione della funzione giurisdizionale (e violazione degli art 24 e 113 Cost.) "ove risulti che l'intento legislativo non è la "correzione" concreta dell'attività giurisdizionale, ma piuttosto la creazione di una regola astratta", senza incidenza "diretta ed esplicita" sul giudicato.



Ritiene il Collegio che Part 8 della legge regionale pugliese n.4/2010, pur procedendo ad una peraltro parziale riforma della materia, intenda sostanzialmente eludere quanto accertato nelle sentenze rese inter partes. Infatti, pur riguardando le sentenze di questo Tribunale n. 2644/09, 3019/2009 e 1148/2010 - ancorché non coperte da giudicato - il regime degli accordi contrattuali in riferimento agli anni 2009 e 2010, esse affermano il principio della non comprimibilità del diritto alla libera scelta della cura e della struttura riabilitativa stabilito dall'art 8-bis d.lgs. n. 502/92 a favore di strutture riabilitative aventi sede esterna alla Regione Puglia in assenza di comprovate ragioni di contenimento della spesa sanitaria, con conseguente violazione da parte della legge regionale, oltre che degli art 24 e 113 Cost., dello stesso art 3 Cost., dal momento che la, privazione delle aspettative di giustizia delle ricorrenti - vittoriose in primo grado nei giudizi pendenti - costituisce, al contempo, evidente indice sintomatico della stessa irragionevolezza della legge-provvedimento (Corte cost. 20 novembre 1995 n. 492).

La legge regionale sospetta di incostituzionalità, nel riprodurre il contenuto di precedenti deliberazioni regionali già annullate in sede giurisdizionale, non tiene minimamente in considerazione né l'affidamento delle ricorrenti, né il pregiudizio psico-fisico connesso al mutamento delle cure di cui al progetto riabilitativo individuale in relazione alla particolare condizione di disabilità in cui versano i pazienti odierni intervenienti, dando corpo al contrasto con i suesposti parametri costituzionali in materia di emanazione di leggi-provvedimento.

7.5. — Quanto al contrasto con l'art 32 Cost., la giurisprudenza della Corte Costituzionale insegna che la facoltà di "libera scelta" della struttura sanitaria, alla luce dell'evoluzione della disciplina concernente il sistema di erogazione e retribuzione delle prestazioni specialistiche, non costituisce, nel sistema sanitario nazionale, un principio assoluto, dovendo invece essere temperato con altri interessi, costituzionalmente tutelati, puntualmente indicati da norme di principio della legislazione statale, quali il principio della programmazione allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica e una razionalizzazione del sistema sanitario (Corte costituzionale, 26 maggio 2005, n. 200). Trattasi pertanto di "diritto costituzionale condizionato" dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti", tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento. Tale ragionevole bilanciamento di interessi contrapposti può quindi condurre a limitazioni del diritto di libera scelta del luogo di cura, anche sotto il profilo organizzativo per la miglior efficienza del servizio, pur dovendosi trattare di "preminenti esigenze organizzative e funzionali" (Corte Cost. seni. 10 novembre 1982 n. 175, 30 luglio 1997 n.293).

Nella fattispecie per cui è causa, gli impugnati provvedimenti assunti dall'ASL e dalla Regione Puglia comprimono il diritto alla libera scelta del luogo di cura non solo senza alcun comprovato motivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria, bensì determinando un aggravio dei costi a carico del SSN, essendo per tabular le tariffe vigenti nella Regione Basilicata applicate negli accordi contrattuali intercorsi tra ASL e le ricorrenti, più basse quindi convenienti per il SSN.

In altre parole, la carenza di ragioni di razionalizzazione e/o di contenimento della spesa pubblica sanitaria non assume carattere idoneo a degradare la posizione dei pazienti disabili assistiti ad interesse legittimo (Cassazione Sezioni Unite 1 agosto 2006 sent. n.17461, T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 13 febbraio 2002, n. 969, Corte costituzionale 15 luglio 1994 sent n. 304) con conseguente diritto pretensivo dei medesimi al mantenimento delle cure erogate: dalle strutture odierne ricorrenti.

Sul punto, ritiene il Collegio che nessuna rilevanza assumano le dichiarazioni prodotte dalla difesa dell'ASL in sede cautelare circa la asserita disponibilità di strutture private ubicate nell'ambito territoriale della stessa ASL ad eseguire le prestazioni in oggetto ai medesimi costi delle odierne ricorrenti, sia perché non tradotte in accordi contrattuali, sia perché comunque, a parità di costi per SSN, deve essere garantita libertà di scelta del luogo di cura, specie laddove come nella fattispecie per cui è causa, l'assistenza specialistica riabilitativa continuata nel tempo presso una determinata struttura costituisce fattore condizionante il trattamento terapeutico e che, di contro, un trasferimento ad altra struttura può costituire elemento di pregiudizio all'equilibrio psico-fisico del disabile, quale diritto fondamentale della persona costituzionalmente tutelato ex art 32 Cost.

Più in particolare, il rapporto operatore sanitario-paziente in ragione della disabilità grave, connota ed esprime una forma di «socializzazione» che deve essere considerata come un elemento essenziale per la salute dei disabili, si da assumere una funzione. sostanzialmente terapeutica assimilabile alle pratiche di cura e di riabilitazione (arg. Corte Costituzionale n. 251/2008).

In definitiva, secondo il suesposto criterio del ragionevole bilanciamento di interessi, non emergono significative ragioni nè di razionalizzazione della spesa sanitaria, né di preminente organizzazione del servizio sanitario.



7.6. — Dalla carenza dell'esigenza di salvaguardia della spesa pubblica, emerge poi, secondo il Collegio, il completo discostamento della legge regionale n.4/2010 dai principi fondamentali della materia sanitaria sanciti nella legislazione statale di riferimento, quale limite ex art 117 comma 3 all'esercizio della potestà regionale concorrente in materia di "tutela della salute". Infatti, il citato art. 26 legge n. 833/78, principio fondamentale della materia vincolante per la legislazione regionale (C.G.A.S. 6 settembre 2010 n.1130) riconosce espressamente, in riferimento alle prestazioni di riabilitazione, il diritto di libera scelta del luogo di cura sull'intero ambito territoriale nazionale - pur se da qualificarsi non assoluto - e quindi oltre il territorio della sola Regione Puglia, nell'ottica di una tendenziale parificazione o quantomeno non discriminazione delle strutture private accreditate aventi sede presso altre Regioni.

7.7. — Inoltre, la l.r. n. 4/2010 si pone in contrasto con lo stesso obiettivo del contenimento della spesa sanitaria rinvenibile nel complesso delle varie riforme sanitarie attuate dal legislatore statale nel corso del tempo (legge n. 833/1978, d.lgs. 502/92, d.lgs. n. 229/1999) e parimenti avente carattere di principio fondamentale in materia concorrente di "tutela della salute" e "coordinamento della finanza pubblica".

Ne consegue la non manifesta infondatezza anche del contrasto con l'art 117, terzo comma Cost quanto alla violazione dei principi fondamentali della materia contenuti nella suesposta legislazione statale.

7.8 — Non manifestamente infondata risulta ad avviso del Collegio anche la denunciata violazione dell'ars 117 comma Cost. secondo cui "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato o dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" in riferimento alla Convenzione internazionale sui diritti delle persone disabili adottata dall'ONU il 13 dicembre 2006 e ratificata in Italia con la legge 3 marzo 2009 n.18, convenzione che dunque costituisce un limite interno per il legislatore sia statale che regionale, avendo le convenzioni internazionali ratificate valore di «fonti interposte» (Corte Cost. 24 ottobre 2007, n. 348 e 349 con specifico riferimento alla CEDU ma che il Collegio ritiene espressione di un principio valevole in generale anche per altre convenzioni internazionali). Al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme, e qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", non può disapplicare la norma stessa, ma deve investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1, cost. (ancora Corte Cost. 24 ottobre 2007, n. 348 e 349 con specifico riferimento alla CEDU).

L'art. 10 della citata Convenzione stabilisce che «Gli Stati Parti riaffermano che il diritto alla vita è inerente ad ogni essere umano e prenderanno tutte le misure necessarie ad assicurare l'effettivo godimento di tale diritto da parte delle persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri».

Considerato che l'assistenza specialistica riabilitativa continuata nel tempo presso una determinata struttura costituisce fattore condizionante il trattamento terapeutico dell'utenza e che, di contro, un trasferimento ad altra struttura può costituire elemento di pregiudizio all'equilibrio psico-fisico del disabile, quale diritto fondamentale della persona, non pare manifestamente infondata la lesione del principio di uguaglianza anche sotto tal profilo (oltre che su quello di cui all'art 3 Cost.) dal momento che secondo la citata legislazione regionale pugliese (art 4 l.r. Puglia n.26/1995) un paziente non disabile che decida di ricorrere a prestazione di riabilitazione di natura ambulatoriale può invece scegliere un centro di cura ubicato al di fuori della Puglia, con prestazione a carico del SSN.

Non risulta possibile per il giudice remittente effettuare alcuna interpretazione adeguatrice della legge regionale in oggetto alla disposizione internazionale ONU, in relazione alla evidente univocità della lettera legis (Corte costituzionale sent 4 giugno 2010 n. 196).

7.9 — Non manifestamente infondato, infine, risulta il denunciato contrasto con gli art 3 (disparità di trattamento), 97 (buon andamento) Cost., a cui deve aggiungersi quello con il principio del legittimo affidamento.

Rinviando per quanto riguarda contrasto con l'art 3 Cost. a quanto già esposto, ritiene il Collegio che l'art. 8 della legge regionale n. 4/2010 si ponga in contrasto altresì con il principio di matrice comunitaria di legittimo affidamento; esso obbliga il legislatore (nella specie regionale) a prendere in esame le situazioni di affidamento e di stabilità dallo stesso determinate (seppur in via convenzionale) e a non violarle con effetto pregiudizievole se non in presenza di interessi superiori della collettività generale, filtrati attraverso i canoni della logica giuridica e della giustizia sostanziale, interessi imperativi che nella specie non sussistono come innanzi menzionato.

Sotto altro profilo, è emersa nella stessa giurisprudenza comunitaria la tutela di detto affidamento relativamente a leggi che modificano la situazione vigente, come nella situazione di cui è causa, producendo effetti certamente pregiudizievoli su relazioni giuridiche già esistenti.



7.10 — Mette conto evidenziare, in relazione a tutti i profili di contrasto della legge-provvedimento regionale sospetta di incostituzionalità, l'impossibilità per questo giudice di risolvere in via interpretativa gli ipotizzati dubbi di compatibilità costituzionale, in relazione all'univoco tenore letterale della legge, che segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*ex multis* Corte cost. sent n. 26/2010).

8. — Conclusivamente il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'articolo 8 della legge regionale 25 febbraio 2010 n.4, per violazione degli articoli 3, 24, 97, 113, 117 primo comma, 117 terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di legittimo affidamento di derivazione comunitaria, nella, parte in cui impone che le prestazioni di riabilitazione domiciliare anche per soggetti disabili debbano essere rese prioritariamente da strutture insistenti nell'ambito territoriale dell'ASL di riferimento e comunque della Regione Puglia rispetto a strutture, anche limitrofe, extra-regionali.

Alla luce delle considerazioni che precedono è sospesa ogni decisione sulla predetta controversia dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, dell'articolo 8 della legge regionale 25 febbraio 2010 n.4, in relazione agli articoli 3, 24, 97, 113, 117 primo comma, 117 terzo comma, della Costituzione nonché al principio di legittimo affidamento, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta della Regione Puglia e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Puglia.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2011.

Il Presidente: MOREA

L'estensore: AMOVILLI

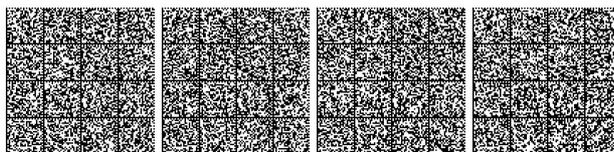
11C0335

N. 101

*Ordinanza del 21 febbraio 2011 del Tribunale di Bergamo
nel procedimento penale a carico di Tayari Marwen*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Previsione della sanzione penale della reclusione - Inosservanza dei principi affermati dalla CEDU in tema di privazione della libertà personale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, come modificato dall'art. 1, comma 22, lett. m), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 5, primo comma, lett. f), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



IL TRIBUNALE

Sentite le parti in sede di conclusioni 442 cpp;

Visti gli atti del procedimento penale iscritto al n. 3257/2010 pendente a carico dell'imputato Tayari Marwen, nato a Tunisi (Tunisia) il giorno 21 novembre 1989, elettivamente domiciliato come da verbale di udienza del 21 febbraio 2011 in Ponte San Pietro (Bergamo) via Garibaldi n. 10 e difeso di fiducia dall'avv. Luca Bosisio del foro di Bergamo con nomina agli atti n. 22107 del 13 dicembre 2010;

Imputato del reato previsto e punito dall'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 perché senza giustificato motivo si tratteneva nel territorio dello Stato violando l'ordine impartitogli dal Questore di Milano in data 1° settembre 2010 di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni; accertato in Mozzo il 17 novembre 2010.

PREMESSO

Dal verbale del 17 novembre 2010, e dagli allegati atti delle indagini preliminari, risulta che l'imputato Tayari Marwen nato in Tunisia il 21 novembre 1989 veniva arrestato dai Carabinieri della Stazione di Curno (Bergamo) il giorno 17 novembre 2010 alle ore 19,20 in ottemperanza all'art. 14 comma 5-quinquies d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 e in relazione al reato previsto dall'art. 14 comma 5-quater d.lgs. n. 286/98.

Si legge sul verbale di arresto: «per le violazioni di cui agli artt. 14 d.lgs. 286/98 comma 5-quater e successive modifiche ed integrazione, di cui alla legge 12 novembre 2004 n. 271».

I Carabinieri della Stazione di Curno (Bergamo) presentavano l'imputato Tayari Marwen davanti al giudice del dibattimento all'udienza del 18 novembre 2010 sulla base dell'imputazione formulata dal pubblico ministero ex art. 558 I comma cpp nei seguenti termini:

«imputato del reato previsto e punito dall'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 perché senza giustificato motivo si tratteneva nel territorio dello Stato violando l'ordine impartitogli dal Questore di Milano in data 1° settembre 2010 di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni; accertato in Mozzo il 17 novembre 2010».

All'udienza del giorno 18 novembre 2010 il Giudice, previo interrogatorio dell'imputato (che ammetteva di aver ricevuto l'ordine di espulsione del 1° settembre 2010), convalidava l'arresto e applicava al predetto, a seguito della richiesta del pubblico ministero, la misura cautelare del divieto di dimora nella Provincia di Bergamo e in Bergamo ex art. 283 cpp.

Aperto il giudizio direttissimo ex art. 449 I comma cpp, la difesa e l'imputato formulavano unitamente istanza di ammissione del giudizio abbreviato ex artt. 438, 451 V comma e 452 II comma cpp.

Il Giudice ammetteva il rito ex art. 452 II comma cpp e, esercitando i poteri riconosciuti dall'art. 441 V comma cpp, ritenuto di non poter decidere allo stato degli atti, ordinava l'acquisizione di tutti i provvedimenti di espulsione emessi dall'autorità amministrativa nei confronti dell'imputato Tayari Marwen e disponeva il rinvio della discussione all'udienza del 21 febbraio 2011.

A seguito della relazione della Stazione dei Carabinieri di Ponte San Pietro (Bergamo) prot. 84/475 del 19 novembre 2010, che segnalava la presenza dell'imputato Tayari Marwen in Ponte San Pietro (Bergamo) il giorno 19 novembre 2010, il Giudice aggravava la misura cautelare e disponeva, con ordinanza del 27 novembre 2010, la custodia in carcere nei confronti dell'imputato predetto.

L'imputato Tayari Marwen veniva arrestato il giorno 28 novembre 2010 alle ore 17,10.

Con note protocollo 094557/Cat.2/IMM/MS del 4 dicembre 2010 e protocollo 094557/Cat2/IMM/2010 MS del 6 dicembre 2010, la Questura di Bergamo precisava lo *status* di immigrato clandestino dell'imputato Tayari Marwen e indicava i provvedimenti di espulsione che lo avevano attinto nel tempo.

A seguito della richiesta di revoca della misura custodiale avanzata dal difensore di fiducia dell'imputato Tayari Marwen in data 14 gennaio 2011, il Giudice, con ordinanza del 18 gennaio 2011, ordinava la liberazione dell'imputato, se non detenuto per altra causa.

All'udienza odierna del 21 febbraio 2011, il giudice, dopo aver indicato ex art. 511 V comma cpp come utilizzabili ai fini della decisione gli atti presenti nel fascicolo del dibattimento, invitava le parti a formulare ed illustrare le rispettive conclusioni.



Il pubblico ministero domandava la condanna dell'imputato alla pena di 8 mesi di reclusione, previa concessione delle circostanze attenuanti generiche.

Il difensore domandava l'assoluzione ex art. 530 cpp perché il fatto sussiste o perché il fatto non costituisce reato, in subordine domandava assoluzione perché la legge non è più prevista come reato a seguito dell'obbligatorietà per gli stati membri CE della direttiva 2008/115/CE e in estremo subordine il minimo della pena, previa concessione delle attenuanti generiche.

RILEVATO

I fatti risultanti dagli atti che si andranno ad analizzare immediatamente di seguito consentono di qualificare il fatto contestato nella fattispecie penale prevista dall'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 secondo la seguente ricostruzione, così come contestata dal pubblico ministero:

«imputato del reato previsto e punito dall'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 perché senza giustificato motivo si tratteneva nel territorio dello Stato violando l'ordine impartitogli dal Questore di Milano in data 1° settembre 2010 di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni; accertato in Mozzo il 17 novembre 2010».

Dal decreto del Prefetto di Milano del 1° settembre 2010 risulta che l'imputato Tayari Marwen è stato attinto dall'espulsione per essere entrato nel territorio dello Stato nel 2007 attraverso la frontiera di Linate sottraendosi ai controlli di frontiera ex art. 13 II comma lettera a) d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286.

Dall'ordine del Questore di Milano del 1° settembre 2010 risulta che il citato organo amministrativo non ha potuto procedere né all'espulsione immediata mediante accompagnamento alla frontiera ex art. 13 comma 4 d.lgs. n. 286/98 per mancanza di identificazione dell'imputato e per mancanza di un valido documento per l'espatrio né al trattenimento presso un centro di identificazione ed espulsione ex art. 14 comma 1 d.lgs. n. 286/98 per indisponibilità di posti.

Il Questore ha emesso l'ordine di allontanamento nel termine di cinque giorni ex art. 14 comma 5-bis d.lgs. n. 286/98, a seguito della cui inottemperanza l'imputato Tayari Marwen è stato obbligatoriamente arrestato ex art. 14 comma 5-ter e comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/98.

Tutto ciò premesso e rilevato, rileva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, per contrasto con l'art. 117 I comma della Costituzione, in relazione all'art. 5 I comma lettera f) della Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata in Italia in forza della legge 4 agosto 1955 n. 848), per le seguenti ragioni.

I. L' incompatibilità in sintesi.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 2 febbraio 2007 n. 22, ha affermato che il legislatore, con l'art. 14 comma 5-ter primo periodo d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, ha inteso perseguire «il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale».

La Corte Costituzionale ha aggiunto nella medesima sentenza che «il reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale dello straniero espulso riguarda la semplice condotta di inosservanza dell'ordine di allontanamento dato dal questore, con una fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili».

In altre parole, la norma che si vuole assoggettare a scrutinio di legittimità costituzionale prevede l'applicazione ad uno straniero irregolare di una sanzione penale in relazione ad una condotta di mera inottemperanza ad un ordine di allontanamento adottato nell'ambito di un procedimento amministrativo di espulsione.

Come si argomenterà nei paragrafi che seguono, si tratta di una scelta legislativa di politica criminale, che si risolve in una violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ex art. 117 I comma della Costituzione.

Gli obblighi internazionali, infatti, così come dettati dall'art. 5 I comma lettera f) Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo, interpretato alla luce della direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008, consentono la privazione della libertà personale di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione esclusivamente al fine di eseguire l'espulsione e non come sanzione penale.

Gli artt. 14 comma 5-ter e comma 5-quater d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 introducono, invece, la privazione della libertà personale come sanzione penale conseguente all'inottemperanza ad un ordine di allontanamento adottato nel procedimento amministrativo di espulsione ovvero come una sanzione del tutto avulsa dal fine di espulsione, anzi addirittura incompatibile con l'espulsione.



II. Sulla diretta applicabilità nell'ordinamento interno della direttiva 2008/115/CE del Parlamento e del Consiglio d'Europa del 16 dicembre 2008 «recante norme e procedure comuni applicabili agli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare».

Il principio del primato del diritto comunitario su quello interno costituisce ormai un solido approdo della giurisprudenza costituzionale e comunitaria.

D'altra parte, il dettato del primo comma dell'art. 117 della Costituzione è assai chiaro nel disporre una gerarchia tra le fonti di diritto comunitario e di diritto interno, statuendo che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Per illustrare il rapporto tra gli atti normativi comunitari e la legge interna sarà sufficiente richiamare alcuni passi delle sentenze della Corte Costituzionale, che hanno affrontato la questione *de quo*.

Nel corpo della motivazione della sentenza n. 284 del 2007 si legge: «ora, nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell'art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi — come si è verificato nella specie — in ordine all'esistenza del conflitto. La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona (da ultimo, ordinanza n. 454 del 2006)».

Nel corpo della motivazione della sentenza n. 348 del 2007 si legge: «questa Corte ha chiarito come le norme comunitarie “debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari” (sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984). Il fondamento costituzionale di tale efficacia diretta è stato individuato nell'art. 11 Cost., nella parte in cui consente le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Il riferito indirizzo giurisprudenziale non riguarda le norme CEDU, giacché questa Corte aveva escluso, già prima di sancire la diretta applicabilità delle norme comunitarie nell'ordinamento interno, che potesse venire in considerazione, a proposito delle prime, l'art. 11 Cost. “non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale” (sentenza n. 188 del 1980). La distinzione tra le norme CEDU e le norme comunitarie deve essere ribadita nel presente procedimento nei termini stabiliti dalla pregressa giurisprudenza di questa Corte, nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto. L'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha confermato il precitato orientamento giurisprudenziale di questa Corte. La disposizione costituzionale ora richiamata distingue infatti, in modo significativo, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario da quelli riconducibili agli “obblighi internazionali”.

Si tratta di una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale. Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un “ordinamento” più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione».

Fatta questa sommaria premessa occorre evidenziare come la direttiva 2008/115/CE del Parlamento e del Consiglio d'Europa del 16 dicembre 2008 abbia efficacia immediatamente esecutiva nel diritto interno, nonostante che l'atto normativo abbia assunto la forma della direttiva ex art. 249 del Trattato CE.

Il contenuto della direttiva è infatti dettagliato, recando l'indicazione precisa delle norme interne che gli Stati sono (*rectius*: erano) tenuti ad adottare entro il 24 dicembre 2010 (*cf.* art. 20 della direttiva).

Anche in questo caso sarà sufficiente riportare il risultato dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale per dare come acquisita la conclusione della diretta efficacia delle direttive particolareggiate nel diritto interno.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 389 del 1989, ha affermato: «come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 170 del 1984 e in altre successive, il riconoscimento dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale come ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti, porta a considerare l'immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme comunitarie immediatamente applicabili come la conseguenza del rico-



noscimento della loro derivazione da una fonte (esterna) a competenza riservata, la cui giustificazione costituzionale va imputata all'art. 11 della Costituzione e al conseguente particolare valore giuridico attribuito al Trattato istitutivo delle Comunità europee e agli atti a questo equiparati. Ciò significa che, mentre gli atti idonei a porre quelle norme conservano il trattamento giuridico o il regime ad essi assicurato dall'ordinamento comunitario — nel senso che sono assoggettati alle regole di produzione normativa, di interpretazione, di abrogazione, di caducazione e di invalidazione proprie di quell'ordinamento —, al contrario le norme da essi prodotte operano direttamente nell'ordinamento interno come norme investite di “forza o valore di legge”, vale a dire come norme che, nei limiti delle competenze e nell'ambito degli scopi propri degli organi di produzione normativa della Comunità, hanno un rango primario. Da ciò deriva, come ha precisato la già ricordata sentenza n. 170 del 1984, che, nel campo riservato alla loro competenza, le norme comunitarie direttamente applicabili prevalgono rispetto alle norme nazionali, anche se di rango legislativo, senza tuttavia produrre, nel caso che queste ultime siano incompatibili con esse, effetti estintivi. Più precisamente, l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno, proprio perchè suppone un contrasto di quest'ultimo con una norma prodotta da una fonte esterna avente un suo proprio regime giuridico e abilitata a produrre diritto nell'ordinamento nazionale entro un proprio distinto ambito di competenza, non dà luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi.

Ribaditi questi principi, si deve concludere, con riferimento al caso di specie, che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) — tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi — sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dagli artt. 52 e 59 del Trattato C.E.E. nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea».

Nel corpo della sentenza n. 28 del 2010 della Corte Costituzionale si legge: «più in generale, l'efficacia diretta di una direttiva è ammessa — secondo la giurisprudenza comunitaria e italiana — solo se dalla stessa derivi un diritto riconosciuto al cittadino, azionabile nei confronti della Stato inadempiente».

Orbene, la lettura del contenuto della direttiva 2008/115/CE evidenzia il riconoscimento in capo ai cittadini di paesi terzi, il cui soggiorno è irregolare, di precisi diritti nell'ambito del procedimento di rimpatrio.

In particolare, merita nell'economia del presente provvedimento, evidenziare come — tra i considerando preliminari — la direttiva preveda che le legislazioni dei paesi membri contemplino che:

a) il rimpatrio volontario sia preferito al rimpatrio forzato, con la concessione di un termine per la partenza volontaria e con la possibilità di una proroga in presenza di circostanze particolari (considerando 10);

b) il ricorso al trattenimento sia giustificato soltanto per preparare il rimpatrio o effettuare l'allontanamento e qualora l'uso di misure meno coercitive risulti insufficiente (considerando 16).

Le disposizioni normative introducono dei diritti strutturati in termini assai dettagliati in capo ai cittadini dei paesi terzi nell'ambito della procedura di rimpatrio e disciplinano con precisione il procedimento amministrativo di espulsione.

L'art. 7 (partenza volontaria) prevede che la decisione di rimpatrio fissi per la partenza volontaria un termine congruo tra sette e trenta giorni, con possibilità di proroga, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso individuale.

Prevede, altresì, che il termine possa essere negato solo se sussista il pericolo di fuga, se la domanda di soggiorno sia infondata o fraudolenta e se l'interessato costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale.

L'art. 8 (allontanamento) prevede che le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio siano adottate qualora non sia stato concesso il termine di partenza volontaria o lo stesso sia scaduto.

L'art. 13 (mezzi di ricorso) prevede che il cittadino del paese terzo possa impugnare la decisione di rimpatrio e che l'autorità decidente possa sospendere temporaneamente l'esecuzione del provvedimento.

L'art. 15 (trattenimento) prevede che gli stati membri possano trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto alla procedura di rimpatrio solo per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento.

La norma prevede poi che il cittadino di un paese terzo sia immediatamente liberato qualora risulti che non esista più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi.

Art. 16 (condizioni di trattenimento) prevede, infine, che il trattenimento sia effettuato in appositi centri di permanenza temporanea e, se mancanti, nei penitenziari in situazione di separazione rispetto ai detenuti ordinari.



Le lettura organica delle norme della direttiva consente di affermare che il cittadino di un paese terzo può essere privato della libertà personale solo al fine di eseguire l'espulsione e deve essere rimesso in libertà quando l'espulsione risulti impossibile per motivi di ordine giuridico o per altri motivi.

III. Sulla astratta incompatibilità tra il d.lgs. n. 286/98 e gli artt. 7, 8, 13, 15 e 16 della direttiva 2008/115/CE.

Il contrasto tra la disciplina interna dettata dal d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 e la direttiva 2008/115/CE è rilevabile dal semplice confronto della normativa in parola.

L'art. 13 d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 prevede le ipotesi in cui il prefetto può adottare l'ordine di espulsione nei confronti dello straniero irregolare sul territorio dello Stato.

Si tratta sostanzialmente delle medesime ipotesi previste dall'art. 3 I comma n. 2 della direttiva 2008/115/CE, che così statuisce:

«"soggiorno irregolare" la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso di cui all'art. 5 del codice frontiere Schengen o altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro».

L'art. 13 prevede che l'espulsione sia esecutiva, anche se sottoposta a gravame o impugnativa da parte dell'interessato e che sia eseguita con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

L'art. 14 d.lgs. n. 286/98 prevede che lo straniero irregolare possa essere trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione fino a 180 giorni anche se risulti palese l'impossibilità di procedere ad espulsione.

La norma prevede poi la possibilità per l'autorità amministrativa di pubblica sicurezza (questore) di adottare un ordine di allontanamento con un termine di cinque giorni nei confronti dello straniero che non sia stato possibile trattenere in un centro di identificazione ed espulsione o che non sia stato possibile espellere nel corso della permanenza nel predetto centro.

L'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/98 sanziona con la reclusione da uno a quattro anni lo straniero che rimane inottemperante senza giustificato motivo all'ordine di allontanamento del Questore.

L'art. 14 comma 5-quater d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 prevede che lo straniero sia punito con la sanzione penale della reclusione da uno a cinque anni qualora continui a permanere illegalmente sul territorio dello Stato in violazione del decreto prefettizio di espulsione, adottato ai sensi dell'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/98 (ovvero a seguito di una pregressa inottemperanza ad un precedente ordine di allontanamento del questore) e dell'ulteriore provvedimento di allontanamento del questore.

Il contrasto tra la normativa comunitaria della direttiva 2008/115/CE e la disciplina interna si risolve nei seguenti aspetti:

a) la disciplina interna punisce con sanzione penale (la reclusione) la violazione dell'ordine di allontanamento del questore, mentre la direttiva CE consente unicamente l'adozione di tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio per mancato adempimento spontaneo dello stesso da parte del cittadino del paese terzo (cfr. art. 8 direttiva);

b) la disciplina interna punisce con sanzione penale (la reclusione) la violazione dell'ordine di allontanamento del questore, mentre la direttiva CE consente il trattenimento unicamente per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento sempre che sussiste il rischio di fuga o il cittadino del paese terzo eviti od ostacoli la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.

In sostanza, mentre l'ordinamento penale italiano prevede la sanzione penale come conseguenza dell'inottemperanza all'ordine di allontanamento, la disciplina comunitaria consente unicamente il trattenimento presso un centro per il solo fine dell'espulsione e l'immediata liberazione in caso di sopravvenuta impossibilità giuridica di espulsione.

Nonostante l'evidente incompatibilità non può farsi a meno di notare che la direttiva 2008/115/CE non esclude in modo espresso che gli stati membri possano sanzionare penalmente il soggiorno irregolare di stranieri sul territorio dello Stato.

Peraltro, l'art. 2 della direttiva prevede espressamente che gli stati membri possano decidere di non applicare la direttiva agli stranieri che hanno superato irregolarmente le frontiere e non hanno successivamente ottenuto un valido titolo di soggiorno.



Articolo 2 - Ambito di applicazione.

1. La presente direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare.

2. Gli Stati membri possono decidere di non applicare la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi:

a) sottoposti a respingimento alla frontiera conformemente all'art. 13 del codice frontiere Schengen ovvero fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro;

b) sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale, o sottoposti a procedure di estradizione.

3. La presente direttiva non si applica ai beneficiari del diritto comunitario alla libera circolazione, quali definiti all'art. 2, paragrafo 5, del codice frontiere Schengen.

Si ricorda, infine, che, in materia di immigrazione clandestina, i principali Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito) sanzionano penalmente l'ingresso o la permanenza irregolare degli stranieri sul proprio territorio (*cf.* il dossier del Servizio studi del Senato del giugno 2008, dal titolo *L'immigrazione in quattro Paesi dell'Unione Europea: ingressi illegali e immigrazione clandestina*).

IV. L'impossibilità di disapplicare nel caso di specie l'ordine di allontanamento e conseguentemente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Le ragioni già sviluppate al superiore paragrafo III depongono per l'impossibilità di disapplicare in via diretta l'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/98 per contrasto con la direttiva 2008/115/CE.

In altre parole non può pronunciarsi sentenza di assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato ex art. 530 cpp.

Ma, nel caso di specie, vi è anche di più.

Il decreto prefettizio di espulsione è stato adottato nei confronti dell'odierno imputato sul presupposto dell'ingresso nel territorio dello Stato con la sottrazione ai controlli di frontiera ex art. 13 II comma lettera a) d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286.

L'imputato rientra pertanto nella definizione di soggiornante irregolare ex art. 3 I comma n. 2 della direttiva 2008/115/CE.

Nel caso di specie, il procedimento di espulsione ha avuto inizio in epoca antecedente al 24 dicembre 2010, tenuto conto che il decreto prefettizio di espulsione è stato adottato in data 1° settembre 2010.

L'ordine di allontanamento è stato adottato in data 1° settembre 2010 e l'imputato è stato arrestato in data 17 novembre 2010.

Formalmente, il procedimento di espulsione non può considerarsi affetto da vizi di violazione di legge in quanto risulta conforme alla disciplina dettata dal d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, quando ancora la direttiva 2008/115/CE non era divenuta obbligatoria per gli stati membri.

Può però affermarsi che la disciplina dettata dalla direttiva 2008/115/CE costituisce una norma integratrice del precetto penale, con la connessa astratta applicabilità dell'art. 2 cp.

D'altra parte, già si è osservato come la Corte Costituzionale, con la sentenza 2 febbraio 2007 n. 22, ha affermato che il legislatore, con l'art. 14 comma 5-ter primo periodo decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, ha inteso perseguire «il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale».

La Corte Costituzionale ha aggiunto nella medesima sentenza che «il reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale dello straniero espulso riguarda la semplice condotta di inosservanza dell'ordine di allontanamento dato dal questore, con una fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili».

Per completezza si ricorda che la Corte di Cassazione, con la sentenza a Sezioni Unite n. 2451 del 16 gennaio 2008, ha sostenuto, in materia di successione di legge extra penale proprio nell'ambito dell'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/98, con motivazione convincente che:

«5. Come si è visto, nell'ambito della fattispecie penale le norme extrapenali non svolgono tutte la stessa funzione e, nel caso delle norme penali in bianco, possono addirittura costituire il precetto, anche se in questo caso, vista la funzione che svolgono, si parla forse impropriamente di norme extrapenali; perciò occorre operare una distinzione tra le norme integratrici della fattispecie penale e quelle che tali non possono essere considerate.



È una distinzione alla quale si ricorre anche nell'applicazione dell'art. 47 c.p., comma 3 per decidere se un errore su una legge diversa da quella penale escluda o meno la punibilità, e non è questa la sede per stabilire se ai fini dell'art. 2 c.p. e dell'art. 47 c.p. la qualificazione di una norma extrapenale debba essere la stessa; qui è sufficiente considerare che nell'art. 47 c.p. il legislatore ha riconosciuto l'esistenza di leggi diverse da quelle penali, alle quali ha ricollegato un diverso trattamento dell'errore, e non è arbitrario pensare che anche agli effetti dell'art. 2 c.p. le leggi diverse da quelle penali possano avere trattamenti diversi. È da aggiungere che la retroattività, mentre per le norme penali di favore rappresenta la regola (art. 2 c.p., commi 2, 3 e 4), anche se può subire deroghe (Corte cost., 23 novembre 2006, n. 393), per le norme diverse da quelle penali costituisce un'eccezione (art. 11 disp. gen.), sicché una nuova legge extrapenale può avere, di regola, un effetto retroattivo solo se integra la fattispecie penale, venendo a partecipare della sua natura, e ciò avviene, come nel caso delle disposizioni definitorie, se la disposizione extrapenale può sostituire idealmente la parte della disposizione penale che la richiama. Ad esempio nel d.lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5-ter, come è già stato rilevato, le parole "lo straniero" ben potrebbero essere sostituite con le parole "il cittadino di Stato non appartenente all'Unione Europea e l'apolide" (secondo l'indicazione del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 1), e si verificherebbe certamente una successione di leggi penali se questa definizione cambiasse, escludendo l'apolide o il cittadino di Stati di cui è previsto l'ingresso nell'Unione.

Analogamente le parole "minori" o "minorenni", che figurano in numerose disposizioni del codice penale, potrebbero essere sostituite con le parole "persone che non hanno compiuto il diciottesimo anno di età", perciò l'art. 2 c.c., comma 1 sulla maggiore età ben può essere considerato una disposizione integratrice dei precetti penali che si riferiscono a maggiorenni o a minorenni. E tale infatti la giurisprudenza ha considerato la disposizione civilistica quando è stata modificata dalla legge 8 marzo 1975, n. 39, art. 1, che ha ridotto il limite della maggiore età da ventuno a diciotto anni: la vicenda è stata ricondotta nell'ambito dell'art. 2 c.p. ed è stata esclusa la punibilità dei fatti di sottrazione consensuale di minorenni (art. 573 c.p.) commessi nei confronti di persone di età tra i diciotto e i ventuno anni prima che il limite della maggiore età venisse ridotto (Sez. 6[^], 11 aprile 1975, n. 8940, Centone, rv. 130790; Sez. 6[^], 29 dicembre 1977, n. 3791, Amato, rv. 138463).

In casi come questi si può parlare di modificazioni mediate della norma incriminatrice, da trattare, alla stregua dell'art. 2 c.p., come una successione di norme penali».

Può allora affermarsi che la direttiva 2008/115/CE, integrando il precetto penale dettato dall'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 286/98, ha effetto retroattivo, anche se — nel caso di specie — non può portare alla disapplicazione dell'ordine di allontanamento del Questore e per l'effetto all'assoluzione dell'imputato.

Infatti, benché l'ordine di allontanamento del 1° settembre 2010 abbia concesso il termine di 5 giorni ovvero un termine inferiore a quello previsto dall'art. 7 della direttiva 2008/115/CE, l'imputato è stato arrestato per inottemperanza il giorno 17 novembre 2010 quando erano già trascorsi 77 giorni dall'emanazione dell'ordine di allontanamento.

Lo straniero ha di fatto potuto usufruire di un termine congruo per lasciare il territorio dello Stato, termine comunque superiore al minimo di 7 giorni previsto dalla direttiva CE.

Ricorrendo tali presupposti di fatto, non è allora possibile disapplicare l'ordine di allontanamento per contrasto con la direttiva 2008/115/CE.

Deve osservarsi che la *ratio* della direttiva 2008/115/CE, così come risultante dall'art. 7, è quella di assicurare allo straniero un termine congruo per poter lasciare il paese CE ove soggiorna in modo irregolare.

La violazione del termine dà luogo — in base alle disposizioni della direttiva 2008/115/CE — alla possibilità di allontanare lo straniero ex art. 8 o alla possibilità del trattenimento per effettuare l'allontanamento ex art. 15.

Quando la *ratio* della direttiva è osservata, perché allo straniero il termine congruo è stato di fatto concesso, non è possibile operare una disapplicazione della norma interna, non ricorrendo una effettiva incompatibilità con la disciplina comunitaria.

D'altra parte, l'art. 249 III comma del Trattato CE lascia allo Stato membro la scelta delle modalità di raggiungimento del risultato indicato dalla direttiva.

Se lo scopo della direttiva è quella di consentire allo straniero di lasciare il territorio dello Stato in un termine congruo, l'autorità di pubblica sicurezza, in ottemperanza alla direttiva stessa, può lasciare trascorrere un termine superiore a cinque giorni al fine di consentire allo straniero di allontanarsi dallo Stato prima di procedere con il trattenimento o l'arresto.

A ben vedere si tratta di una modalità di adeguamento alla direttiva, che impedisce la disapplicazione della norma interna nel caso di specie.



Appare in conclusione rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 286/98 per contrasto con l'art. 117 I comma della Costituzione in relazione all'art. 5 I comma lettera f) della Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata in Italia in forza della legge 4 agosto 1955 n. 848).

V. Il contrasto tra l'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 e l'art. 5 I comma lettera f) (diritto alla libertà e alla sicurezza) della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU).

L'art. 5 I comma lettera f) della Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata in Italia in forza della legge 4 agosto 1955 n. 848) statuisce che: «nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione».

La norma della Convenzione Europea prevede la possibilità di privare della libertà una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza del 1° dicembre 2009 Hókic e Hrustic contro Italia, ha affermato che la privazione della libertà personale nei confronti di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione «deve essere effettuata in buona fede e deve altresì essere strettamente legata al fine consistente nell'impedire ad una persona di entrare clandestinamente sul territorio».

Viene di seguito riportato per esteso l'estratto della sentenza citata dalla quale è stato estrapolato il precedente passo.

«Infine, la Corte ricorda che la conformità all'art. 5 § 1 presuppone un collegamento “tra, da una parte, il motivo addotto per la privazione di libertà autorizzata, e, dall'altra, il luogo e il regime detentivo” (Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio, n. 13178/03, (§ 102), CEDH 2006 ...). Questa norma non richiede che la detenzione di una persona contro la quale sia in corso un procedimento di espulsione sia considerata ragionevolmente necessaria, per esempio per impedirle di commettere un reato o di scappare; in proposito, l'art. 5 par. 1 f) non prevede la stessa tutela prevista dall'art. 5 par. 1 c) (Chahal succitata, § 112). Per non essere tacciata di arbitraria, l'esecuzione di questa misura detentiva deve essere effettuata in buona fede, e deve altresì essere strettamente legata al fine consistente nell'impedire ad una persona di entrare clandestinamente sul territorio. Il luogo e le condizioni detentive, inoltre, devono essere adeguate; infine, la durata della carcerazione non deve eccedere il limite ragionevolmente necessario per ottenere lo scopo perseguito (Saadi c. Regno Unito [GC], n. 13229/03, §§ 72-74, CEDH 2008 ...).».

Sempre la Corte Europea, con la sentenza Chahal c. Regno Unito 25 ottobre 1996, ha affermato che «solo lo svolgimento del procedimento di espulsione giustifica la privazione della libertà basata su questa norma (art. 5-1-f). Se la procedura non è svolta con la dovuta diligenza, la detenzione cessa di essere giustificata rispetto all'art. 5 § 1 f) (art. 5-1-f) (sentenze Quinn c. Francia del 22 marzo 1995, serie A n. 311, p. 19, § 48, e Kolompar c. Belgio del 24 settembre 1992, serie A n. 235-C, p. 55, § 36)».

La Corte Europea, nell'interpretare la Convenzione, conclude nel senso di consentire la privazione della libertà personale al fine di effettuare l'espulsione e non come sanzione penale volta a punire l'inottemperanza ad un ordine di allontanamento.

Lo scopo della privazione della libertà è quello di impedire l'immigrazione illegale e per l'effetto quello di eseguire l'espulsione dello straniero, che è entrato illegalmente nel territorio di uno Stato contraente.

Così interpretato, l'art. 5 I comma lettera f) della Convenzione coincide con la *ratio* ed il contenuto normativo della direttiva 2008/115/CE.

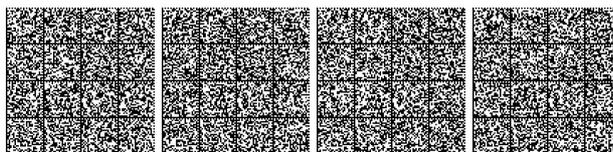
Già si è detto come la direttiva preveda il trattenimento dello straniero solo al fine di eseguire l'espulsione e il diritto dello straniero alla liberazione qualora l'espulsione risulti impossibile.

Ne deriva l'incostituzionalità dell'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/98, in quanto la citata norma introduce la reclusione come sanzione penale conseguente all'inottemperanza volontaria all'espulsione del tutto sganciata da qualsiasi logica amministrativa di espulsione.

La stessa Corte Costituzionale ha più volte affermato che l'incriminazione prevista dall'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 286/98 ha lo scopo di controllare i flussi migratori e disciplinare l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel territorio nazionale.

Afferma la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 22/2007:

«In tutti i casi richiamati non è rinvenibile la finalità che il legislatore intende perseguire con la norma oggetto delle questioni sollevate nel presente giudizio: il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale.



Si tratta di un grave problema sociale, umanitario ed economico che implica valutazioni di politica legislativa non riconducibili a mere esigenze generali di ordine e sicurezza pubblica né sovrapponibili o assimilabili a problematiche diverse, legate alla pericolosità di alcuni soggetti e di alcuni comportamenti che nulla hanno a che fare con il fenomeno dell'immigrazione.

Per quanto detto, la comparazione con le norme penali suindicate non può certo essere condotta in chiave di confronto rivolto alla rilevazione di ingiustificate disparità di trattamento censurabili dal giudice delle leggi, ma può servire eventualmente al legislatore per una considerazione sistematica di tutte le norme che prevedono sanzioni penali per violazioni di provvedimenti amministrativi in materia di sicurezza pubblica, senza dimenticare peraltro che il reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale dello straniero espulso riguarda la semplice condotta di inosservanza dell'ordine di allontanamento dato dal questore, con una fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili».

Occorre ricordare, nell'economia della presente ordinanza, che la Corte Costituzionale, con le sentenze 348 e 349 del 2007, ha affermato che il parametro costituzionale dettato dall'art. 117 I comma Cost. comporta l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare le norme contenute in accordi internazionali come le norme CEDU, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma CEDU e dunque con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117 primo comma viola per ciò stesso tale parametro costituzionale.

Si riporta un estratto della motivazione tratta dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 349 del 2007.

«6.1.2. - Dagli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte è dunque possibile desumere un riconoscimento di principio della peculiare rilevanza delle norme della Convenzione, in considerazione del contenuto della medesima, tradottasi nell'intento di garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione, che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare e realizzare.

La peculiare rilevanza degli obblighi internazionali assunti con l'adesione alla Convenzione in esame è stata ben presente al legislatore ordinario. Infatti, dopo il recepimento della nuova disciplina della Corte europea dei diritti dell'uomo, dichiaratamente diretta a "ristrutturare il meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione per mantenere e rafforzare l'efficacia della protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevista dalla Convenzione" (Preambolo al Protocollo n. 11, ratificato e reso esecutivo con la legge 28 agosto 1997, n. 296), si è provveduto a migliorare i meccanismi finalizzati ad assicurare l'adempimento delle pronunce della Corte europea (art. 1 della legge 9 gennaio 2006, n. 12), anche mediante norme volte a garantire che l'intero apparato pubblico cooperi nell'evitare violazioni che possono essere sanzionate (art. 1, comma 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Infine, anche sotto il profilo organizzativo, da ultimo è stata disciplinata l'attività attribuita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, stabilendo che gli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte di Strasburgo sono curati da un Dipartimento di detta Presidenza (d.P.C.m. 1° febbraio 2007 - Misure per l'esecuzione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante disposizioni in materia di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo).

6.2. - È dunque alla luce della complessiva disciplina stabilita dalla Costituzione, quale risulta anche dagli orientamenti di questa Corte, che deve essere preso in considerazione e sistematicamente interpretato l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Il dato subito emergente è la lacuna esistente prima della sostituzione di detta norma da parte dell'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per il fatto che la conformità delle leggi ordinarie alle norme di diritto internazionale convenzionale era suscettibile di controllo da parte di questa Corte soltanto entro i limiti e nei casi sopra indicati al punto 6.1. La conseguenza era che la violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale non contemplate dall'art. 10 e dall'art. 11 Cost. da parte di leggi interne comportava l'incostituzionalità delle medesime solo con riferimento alla violazione diretta di norme costituzionali (sentenza n. 223 del 1996). E ciò si verificava a dispetto di uno degli elementi caratterizzanti dell'ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione, costituito dalla forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale delle fonti esterne, ivi comprese quelle richiamate dalle norme di diritto internazionale privato; e nonostante l'espressa rilevanza della violazione delle norme internazionali oggetto di altri e specifici parametri costituzionali. Inoltre, tale violazione di obblighi internazionali non riusciva ad essere scongiurata adeguatamente dal solo strumento interpretativo, mentre, come sopra precisato, per le norme della CEDU neppure è ammissibile il ricorso alla "non applicazione" utilizzabile per il diritto comunitario. Non v'è dubbio, pertanto, alla luce del quadro complessivo delle norme costituzionali e degli orientamenti di questa Corte, che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri



Paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli «obblighi internazionali» di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata «norma interposta»; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione. Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale «interposta», egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, come correttamente è stato fatto dai rimettenti in questa occasione. In relazione alla CEDU, inoltre, occorre tenere conto della sua peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali, peculiarità che consiste nel superamento del quadro di una semplice somma di diritti ed obblighi reciproci degli Stati contraenti. Questi ultimi hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali. L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di giudici comuni della Convenzione. La definitiva uniformità di applicazione è invece garantita dall'interpretazione centralizzata della CEDU attribuita alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui spetta la parola ultima e la cui competenza «si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa nelle condizioni previste» dalla medesima (art. 32, comma 1, della CEDU). Gli stessi Stati membri, peraltro, hanno significativamente mantenuto la possibilità di esercitare il diritto di riserva relativamente a questa o quella disposizione in occasione della ratifica, così come il diritto di denuncia successiva, sì che, in difetto dell'una e dell'altra, risulta palese la totale e consapevole accettazione del sistema e delle sue implicazioni. In considerazione di questi caratteri della Convenzione, la rilevanza di quest'ultima, così come interpretata dal «suo» giudice, rispetto al diritto interno è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi internazionali, la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti, salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o comunque un meccanismo di conciliazione di tipo negoziale.

Questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo. L'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, ciò che solo garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri. A questa Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto — insanabile in via interpretativa — con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, come infondatamente preteso dalla difesa erariale nel caso di specie, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa».

VI. L'impossibilità di ricondurre la privazione della libertà personale operata in applicazione della sanzione penale prevista dall'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/1998 all'art. 5, primo comma, lettera f) (diritto alla libertà e alla sicurezza) della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU).

L'art. 5, primo comma, lettera a) CEDU consente la privazione della libertà personale in seguito ad una sentenza di condanna da parte di un tribunale competente.

Sul presupposto di tale disposizione la reclusione dello straniero irregolare potrebbe trovare una legittima causa nella sentenza di condanna in relazione al reato previsto dall'art. 14 comma 5-ter d.lgs. n. 286/1998.

Ma tale interpretazione deve essere fermamente respinta.



In base all'interpretazione della giurisprudenza istituzionale già più volte richiamata, la privazione della libertà personale come sanzione penale conseguente all'inottemperanza all'ordine di allontanamento costituisce uno strumento con il quale viene perseguito «il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale» (cfr. sentenza Corte costituzionale 2 febbraio 2007, n. 22).

Si tratta di una sanzione penale con funzione general-preventiva avente lo scopo di minacciare la pena e quindi dissuadere lo straniero dall'inottemperanza all'ordine di allontanamento.

Lo stesso art. 14 comma 5-bis d.lgs. n. 286/1998 prevede che l'ordine di allontanamento debba recare l'indicazione delle conseguenze sanzionatorie della permanenza illegale.

L'avvertimento delle conseguenze sanzionatorie assume un valore così pregnante nell'ambito della fattispecie penale in commento, che la giurisprudenza di legittimità ha affermato — nell'interpretare le conseguenze della modifica normativa operata dalla legge n. 271 del 2004 — che lo straniero irregolare risponde della contravvenzione ante modifica del 2004 e non del delitto se l'inottemperanza è iniziata prima della modifica e l'ordine di allontanamento reca la minaccia dell'arresto e non della reclusione.

«In tema di immigrazione clandestina, qualora la condotta relativa al reato di cui all'art. 14, comma quinto-ter, d.lgs. n. 286 del 1998 (violazione dell'ordine di allontanamento emesso dal Questore) sia cominciata prima (e si sia protratta dopo) la modifica di cui alla legge n. 271 del 2004 che ha trasformato il citato reato da contravvenzione in delitto inasprendo la pena, l'imputato risponde della violazione meno grave, allorchè essa sia stata indicata nel provvedimento del Questore, posto che tale indicazione delle conseguenze penali della trasgressione dell'ordine costituisce requisito sostanziale del provvedimento medesimo» (cfr. Corte di Cassazione sentenza 29726 del 15 giugno 2007).

Le incriminazioni, di cui all'art. 14 comma 5-ter d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, configurano allora un mero intervento incidentale del diritto penale nell'ambito della procedura di espulsione amministrativa.

La fattispecie penale non tutela alcun bene giuridico di rilevanza costituzionale, tanto è vero che la Corte Costituzionale, con la sentenza 2 febbraio 2007, n. 22, ha affermato che: «il reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale dello straniero espulso riguarda la semplice condotta di inosservanza dell'ordine di allontanamento dato dal questore, con una fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili».

A ben vedere, non è rilevabile alcuna diversità oggettiva tra il presupposto di fatto della reclusione come inottemperanza all'ordine di allontanamento ex art. 14 comma 5-ter d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 ed il presupposto di fatto del trattenimento ex art. 15 della direttiva 2008/115/CE.

Entrambe le disposizioni normative prevedono la privazione della libertà personale nei confronti di uno straniero irregolare sul territorio dello stato nei cui confronti è stato avviato il procedimento di espulsione con l'adozione di un ordine di allontanamento, rimasto in-ottemperato dallo straniero.

La differenza sostanziale attiene allo scopo della privazione della libertà perché, nel caso della direttiva CE, il trattenimento è finalizzato in via esclusiva all'esecuzione dell'espulsione, mentre, nel caso della reclusione, il fine dell'allontanamento è assente e residua unicamente una finalità sanzionatoria del tutto estranea al procedimento di espulsione.

Per esigenze di completezza si riporta per esteso il testo dell'art. 15 della direttiva 2008/115/CE.

Trattenimento ai fini dell'allontanamento - Articolo 15 - Trattenimento.

1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:

- a) sussiste un rischio di fuga o
- b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.

Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.

2. Il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie.

Il trattenimento è disposto per iscritto ed è motivato in fatto e in diritto.

Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri:

a) prevedono un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso,

b) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento. In tal caso gli Stati membri informano immediatamente il cittadino del paese terzo in merito alla possibilità di presentare tale ricorso.



Il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo.

3. In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria.

4. Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata.

5. Il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito. Ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare i sei mesi.

6. Gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al paragrafo 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi conformemente alla legislazione nazionale nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa:

- a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o
- b) dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi.

La sostanziale sovrapposibilità del presupposto di fatto della privazione della libertà personale dello straniero, inottemperante all'ordine di allontanamento, determina la riconducibilità dello strumento giuridico in esame all'alveo di applicazione dell'art. 5, primo comma, lettera f) CEDU.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1984 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

1) ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-ter decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come da ultimo modificato dall'art. 1 comma 22 lettera m) legge 15 luglio 2009, n. 94, per contrasto con l'art. 117 primo comma della Costituzione in relazione all'art. 5 primo comma lettera f) della Convenzione Europea, di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata in Italia in forza della legge 4 agosto 1955, n. 848), ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso;

2) sospende il processo penale iscritto al n. 3257/2010 R.G. pendente a carico dell'imputato Tayari Marwen, nato a Tunisi (Tunisia) il giorno 21 novembre 1989;

3) ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

4) dà atto, come da verbale di udienza, che la presente ordinanza è stata letta in presenza dell'imputato, del difensore e del pubblico ministero.

Bergamo, lì 21 febbraio 2011

Il Giudice: MAGLIACANI

11C0336

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-025) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
via Principe Umberto 4, 00185 Roma - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it,
al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Area Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: gestionegu@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili **Integrando con la somma di € 80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)*

(di cui spese di spedizione € 73,20)*

- annuale € **295,00**
- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)*

(di cui spese di spedizione € 20,60)*

- annuale € **85,00**
- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

€ **190,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

€ **180,50**

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 0 6 0 8 *

€ 6,00

