

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019 (della Regione Marche).

(GU n. 7 del 2019-02-13)

Ricorso della Regione Marche, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1607 del 27 novembre 2018, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Stefano Grassi (codice fiscale GRSSFN45T05D612X; indirizzo pec stefanograssi@pec.ordineavvocatifirenze.it) e Gabriella De Berardinis (Codice Fiscale DBRGRL60S43E783L; indirizzo pec avv.gabrielladeberardinislegalmail.it), ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. prof. Stefano Grassi in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale allegata al presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, e lettera b-ter), decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergente), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 19 novembre 2018, n. 269, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.

1. - Premessa.

Con il presente atto la Regione Marche impugna le norme indicate in epigrafe di cui al decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018. Prima, però, di illustrare le censure di illegittimità costituzionale avverso tali norme, è necessario dare conto, ancorché sinteticamente, delle modifiche apportate da queste ultime al quadro normativo preesistente.

1.1. - L'art. 37 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, reca «Misure per l'accelerazione del processo di ricostruzione - Modifiche al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229»: su di esso, in sede di conversione in legge mediante la legge 16 novembre 2018, n. 130, sono intervenute alcune modificazioni e, in particolare, ai fini che qui interessano, al comma 1 sono state inserite la lettera a), n. 1-bis, e la lettera b-ter).

Le norme da ultimo citate incidono, rispettivamente, sull'art. 2, comma 2, e sull'art. 14, comma 4, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016).

1.2. - Quanto al citato art. 2, comma 2, esso - prima di tale modifica - prevedeva che «Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo. Le ordinanze sono emanate previa intesa con i Presidenti delle regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri». Si tratta di funzioni che hanno ad oggetto, principalmente, la ricostruzione e riparazione di immobili pubblici e privati a seguito degli eventi sismici.

Dopo l'intervento del decreto-legge n. 109 del 2018, come modificato in sede di conversione in legge, la riportata disposizione prevede che le medesime ordinanze siano adottate dal commissario straordinario non più «previa intesa», bensì semplicemente

«sentiti» i Presidenti delle regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento.

1.3. - Con riguardo, invece, all'art. 14, comma 4, decreto-legge n. 189 del 2016, esso, prima della modifica subita ad opera del decreto-legge n. 109 del 2018 e qui contestata, recitava: «Sulla base delle priorit  stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nella cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b), i soggetti attuati oppure i comuni, le unioni dei comuni, le unioni montane e le province interessate provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario». Nel testo modificato dall'impugnato decreto-legge, invece, l'intesa e' stata sostituita dal mero parere, poich  i vice commissari devono essere semplicemente «sentita».

1.4. - In definitiva, la lettera a), n. 1-bis, e la lettera b-ter) dell'art. 37, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, come modificato in sede di conversione in legge dalla legge n. 130 del 2018, sostituiscono il modulo collaborativo dell'intesa previsto dalla precedente formulazione del testo degli articoli 2, comma 2, e 14, comma 4, del decreto-legge n. 189 del 2016, con lo strumento cooperativo «debole» del parere.

Le disposizioni legislative indicate sono manifestamente incostituzionali per le ragioni che di seguito si espongono.

2. - Illegittimit  costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, 118, primo comma, della Costituzione, nonch  del principio di leale collaborazione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di «chiamata in sussidiariet » di funzioni amministrative in capo allo Stato, in quanto prevede che ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2, decreto-legge n. 189 del 2016, ascrivibili alle materie «protezione civile» e «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei Presidenti delle regioni interessate e non pi  l'intesa.

L'art. 2, comma 1, decreto-legge n. 189 del 2016, elenca le funzioni spettanti al commissario straordinario: quest'ultimo, in particolare: «a) opera in stretto raccordo con il Capo del Dipartimento della protezione civile, al fine di coordinare le attivita' disciplinate dal presente decreto con gli interventi di relativa competenza volti al superamento dello stato di emergenza e di agevolare il proseguimento degli interventi di ricostruzione dopo la conclusione di quest'ultimo; b) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati di cui al Titolo II, Capo I, sovrintendendo all'attivita' dei vice commissari di concessione ed erogazione dei relativi contributi e vigilando sulla fase attuativa degli interventi stessi, ai sensi dell'art. 5; c) opera una ricognizione e determina, di concerto con le regioni e con il Ministero dei beni e delle attivita' culturali e del turismo, secondo criteri omogenei, il quadro complessivo dei danni e stima il relativo fabbisogno finanziario, definendo altresì la programmazione delle risorse nei limiti di quelle assegnate; d) individua gli immobili di cui all'art. 1, comma 2; e) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche di cui al Titolo II, Capo I, ai sensi dell'art. 14; f) sovrintende sull'attuazione delle misure di cui al Titolo II, Capo II, al fine di favorire il sostegno alle imprese che hanno sede nei territori interessati e il recupero del tessuto socio-economico nelle aree colpite dagli eventi sismici; g) adotta e gestisce l'elenco speciale di cui all'art. 34, raccordandosi con le autorita' preposte per lo svolgimento delle attivita' di prevenzione contro le infiltrazioni della criminalita'»

organizzata negli interventi di ricostruzione; h) tiene e gestisce la contabilita' speciale a lui appositamente intestata; i) esercita il controllo su ogni altra attivita' prevista dal presente decreto nei territori colpiti; l) assicura il monitoraggio degli aiuti previsti dal presente decreto al fine di verificare l'assenza di sovracompensazioni nel rispetto delle norme europee e nazionali in materia di aiuti di Stato; l-bis) promuove l'immediata effettuazione di un piano finalizzato a dotare i comuni individuati ai sensi dell'art. 1 della microzonazione sismica di III livello, come definita negli «Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica» approvati il 13 novembre 2008 dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, disciplinando con propria ordinanza la concessione di contributi a cio' finalizzati ai comuni interessati, con oneri a carico delle risorse disponibili sulla contabilita' speciale di cui all'art. 4, comma 3, entro il limite di euro 6,5 milioni, e definendo le relative modalita' e procedure di attuazione nel rispetto dei seguenti criteri: (...)).».

Come gia' anticipato (supra, par. 1.2.), il comma 2 della medesima disposizione, prima dell'intervento del decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, prevedeva che in relazione alle suesposte funzioni il commissario potesse adottare ordinanze, d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate, nell'ambito della cabina di coordinamento. L'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, decreto-legge n. 109 del 2018, ha pero' sostituito l'intesa con l'acquisizione del mero parere.

Tale modifica normativa si rivela costituzionalmente illegittima dal momento che, nell'ambito di una disciplina concernente interventi edilizi in zona sismica, ricondotta da questa Ecc.ma Corte alla competenza legislativa concorrente relativa alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il legislatore statale ha operato la c.d. «chiamata in sussidiarieta'» avocando al centro le relative funzioni amministrative e attribuendole al commissario straordinario - senza prevedere il modulo collaborativo «forte» nell'esercizio delle stesse, come invece richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia [a partire dalla ben nota sentenza n. 303 del 2003, sino ad arrivare alla recente sentenza n. 87 del 2018 nella quale si legge che «La disposizione impugnata incide direttamente su competenze regionali e configura una «chiamata in sussidiarieta'» (...). Tuttavia, la fase amministrativa (...) limita il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione della Conferenza Stato-Regioni. Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la «chiamata in sussidiarieta'», individuati da costante giurisprudenza di questa Corte nello strumento dell'intesa (ex multis, sentenze n. 105 del 2017, n. 7 del 2016, n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)]. Al contrario, la norma impugnata, in spregio alla giurisprudenza citata, ha sostituito la precedente previsione (costituzionalmente legittima) di un'intesa con l'acquisizione di un mero parere, da parte dello stesso commissario.

Da quanto esposto discende la palese violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonche' del principio di leale collaborazione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di «chiamata in sussidiarieta'» di funzioni amministrative in capo allo Stato.

3. - In via alternativa e subordinata. Illegittimita' costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, nella parte in cui prevede che il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate e non piu' l'intesa, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonche' del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento ai

casi di intreccio inestricabile di competenze statali e regionali.

Nella denegata ipotesi in cui questa Ecc.ma Corte non ritenesse di poter accogliere la suesposta censura, in via alternativa e subordinata si prospetta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018.

La norma in questione, come si è detto nel motivo che precede, verte nell'ambito degli interventi edilizi in zona sismica, in riferimento al quale questa Ecc.ma Corte ha ravvisato la coesistenza di interessi di rilievo sia statale che regionale con riguardo alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (cfr., ad es., sentenze nn. 272 del 2016 e 60 del 2017). In conseguenza di ciò e alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di intreccio inestricabile di competenze dello Stato e delle Regioni (cfr., tra le più recenti, sentenze nn. 140 del 2015 e 1 del 2016, ma anche la richiamata sentenza n. 87 del 2018, par. 3.1 del Considerato in diritto), il legislatore statale - ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative rilevanti nel caso di specie - avrebbe dovuto prevedere (come, per la verità, aveva fatto nella versione originaria dell'art. 2, comma 2, decreto-legge n. 189 del 2016, poi modificato dall'impugnato decreto-legge n. 109 del 2018) uno strumento «forte» di partecipazione regionale all'esercizio delle stesse, ovvero l'intesa. Al contrario, con la norma impugnata è stata prevista una forma collaborativa del tutto inadeguata a salvaguardare le competenze della regione, ossia l'acquisizione del mero parere dei Presidenti delle regioni interessate da parte del commissario straordinario, ai fini dell'adozione delle ordinanze afferenti alle funzioni che l'art. 2, comma 1, decreto-legge n. 189 del 2016, attribuisce a quest'ultimo.

Anche sotto questo profilo, pertanto, emerge in termini evidenti la illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata per violazione dei parametri costituzionali indicati in rubrica.

4. - Illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera b-ter), decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative in capo allo Stato, in quanto prevede che ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 14, comma 4, decreto-legge n. 189 del 2016, ascrivibili alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle regioni interessate) e non più l'intesa.

L'art. 14, comma 4, del decreto-legge n. 189 del 2016, prima della modifica subita ad opera del decreto-legge n. 109 del 2018, prevedeva che «Sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nel cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b), i soggetti attuatori oppure i comuni, le unioni dei comuni, le unioni montane e le province interessati provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al commissario straordinario».

Sulla disposizione de qua è intervenuto l'art. 37, comma 1, lettera b-ter), del decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, sostituendo all'intesa l'acquisizione del semplice parere dei vice commissari.

Pertanto, analogamente a quanto già illustrato in riferimento alla lettera a), n. 1-bis, del medesimo art. 37, comma 1, la modifica normativa si rivela costituzionalmente illegittima; infatti, nell'ambito di una disciplina concernente interventi edilizi in zona sismica, ricondotta da questa Ecc.ma Corte alla competenza legislativa concorrente relativa alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il legislatore statale ha operato la c.d. «chiamata in sussidiarietà» avocando al centro le relative funzioni amministrative e attribuendole al commissario straordinario - senza prevedere un coinvolgimento «forte» delle regioni interessate nell'esercizio delle stesse, come invece richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia (a partire dalla ben nota sentenza n. 303 del 2003, sino ad arrivare alla già richiamata sentenza n. 87 del 2018). Anche in questo caso, semmai, è accaduto il contrario, poiché il legislatore nazionale ha sostituito la precedente previsione (costituzionalmente legittima) di un'intesa con l'acquisizione, da parte del commissario, di un mero parere dei vice commissari/Presidenti delle regioni interessate.

Per tali ragioni non può dubitarsi della palese violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative in capo allo Stato.

5. - In via alternativa e subordinata. Illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera b-ter), decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, nella parte in cui prevede che il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle regioni interessate) e non più l'intesa, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento ai casi di intreccio inestricabile di competenze statali e regionali.

Anche con riguardo all'art. 37, comma 1, lettera b-ter), decreto-legge n. 109 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 130 del 2018, ove questa Ecc.ma Corte non ritenesse di poter accogliere le censure formulate avverso tale disposizione legislativa nei termini suesposti, in via alternativa e subordinata si prospetta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

Si è già detto che la norma in questione, al pari dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, verte nell'ambito di interventi edilizi in zona sismica, in riferimento al quale questa Ecc.ma Corte ha ravvisato un intreccio di interessi di rilievo sia statale che regionale con riguardo alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (cfr., ad es., sentenze nn. 272 del 2016 e 60 del 2017). In conseguenza di ciò e alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di intreccio inestricabile di competenze dello Stato e delle regioni (cfr., tra le altre, sentenze nn. 140 del 2015 e 1 del 2016, così come la già evocata sentenza n. 87 del 2018, par. 3.1 del Considerato in diritto), il legislatore statale - ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative rilevanti nel caso di specie - avrebbe dovuto prevedere (come, d'altronde, aveva fatto nella versione originaria dell'art. 14, comma 4, decreto-legge n. 189 del 2016, poi modificato dal decreto-legge n. 109 del 2018) uno strumento «forte» di partecipazione regionale all'esercizio delle stesse, ovvero l'intesa. Al contrario, con la norma impugnata è stata prevista una forma collaborativa del tutto inadeguata a salvaguardare le competenze della Regione, ossia l'acquisizione del mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle regioni interessate), da parte del commissario straordinario, ai fini dell'individuazione delle priorità a cui devono attenersi «i

soggetti attuatores oppure i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessati» nella predisposizione e nel successivo invio - allo stesso commissario straordinario - dei progetti degli interventi di edilizia sismica sugli edifici pubblici.

Anche sotto questo profilo, pertanto, emerge in termini evidenti la illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata per violazione dei parametri costituzionali indicati in rubrica.

P.Q.M.

La Regione Marche, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis, e lettera b-ter), decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, nei limiti e nei termini sopra esposti.

Si depositano i seguenti documenti:

1) deliberazione della Giunta regionale di autorizzazione al giudizio n. 1607 del 27 novembre 2018.

Con ossequio.

Roma, 18 gennaio 2019

Avv. prof. Grassi

Avv. De Berardinis