

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2019 (della Regione Umbria).

(GU n. 8 del 2019-02-20)

Ricorso per la Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore dott.ssa Catuscia Marini, con sede in Perugia, corso Vannucci n. 96, codice fiscale n. 80000130544, giusta procura speciale alle liti in calce al presente atto e in forza della delibera della Giunta regionale della Regione Umbria n. 1427 del 10 dicembre 2018 rappresentata e difesa dagli avv. prof. Massimo Luciani del Foro di Roma (codice fiscale LCNMSM52L23HS01G, fax. 06.90236029, posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) e Paola Manuali dell'ufficio legale della Regione Umbria (codice fiscale MNLPLA53H68G478; fax 0755043625; posta elettronica certificata: paola.manuali@avvocatiperugiapec.it), con domicilio eletto presso lo studio del primo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9,

Contro il presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato nella cui sede in 00186 Roma, via dei Portoghesi n. 12, e' domiciliato ex lege, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis; e lettera b-ter); del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante «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», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge del 16 novembre 2018, n. 130, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 19 novembre 2018, n. 269.

Fatto

1. In data 24 agosto 2016 si verificava un evento sismico che colpiva alcuni territori delle Regioni Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo.

In ragione di ciò, con delibera del 25 agosto 2016, il Consiglio dei Ministri dichiarava lo stato di emergenza ex art. 5, commi 1 e 1-bis, della legge del 24 febbraio 1992, n. 225, per una durata di 180 giorni (art. 1, comma 1).

Si disponeva, conseguentemente, che, «per l'attuazione degli interventi da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettere a), b), c) e d), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile, acquisita l'intesa della Regione interessata, in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nei limiti delle risorse di cui al comma 4» (art. 1, comma 2).

Era infine previsto che, «alla scadenza del termine di cui al comma 1, le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria provvedono, in via ordinaria, a coordinare gli interventi conseguenti all'evento, finalizzati al superamento della situazione emergenziale».

Con decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016, pubblicato - per comunicato- in Gazzetta Ufficiale n. 228 del 29 settembre 2016, e' stato nominato il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016.

Con successive ordinanze del 27 e del 31 ottobre 2016 e del 20 gennaio 2017 il Consiglio dei Ministri, anche in ragione di ulteriori eventi calamitosi verificatisi, estendeva gli effetti della precedente dichiarazione dello stato di emergenza, senza modificare le modalità di riparto e di coordinamento delle competenze tra Stato

e Regione.

Lo stato di calamita' naturale veniva prorogato dapprima con delibera del 10 febbraio 2017, successivamente con successiva delibera del 22 febbraio 2018 e infine con l'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 29 maggio 2018, n. 55 (conv. in legge n. 89 del 2018).

2. All'intervento in via amministrativa si affiancava l'emanazione del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 15 dicembre 2016, n. 229.

2.1. L'art. 1, comma 5, ha previsto che il Commissario straordinario di Governo sia affiancato dai «Presidenti delle Regioni interessate», i quali «operano in qualita' di vice commissari per gli interventi di cui al presente decreto, in stretto raccordo con il Commissario straordinario, che puo' delegare loro le funzioni a lui attribuite dal presente decreto». A tal fine lo stesso comma 5 ha costituito la «cabina di coordinamento della ricostruzione presieduta dal Commissario straordinario, con il compito di concordare i contenuti dei provvedimenti da adottare e di assicurare l'applicazione uniforme e unitaria in ciascuna Regione delle ordinanze e direttive commissariali, nonche' di verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione», alla quale «partecipano, oltre al Commissario straordinario, i Presidenti delle Regioni, in qualita' di vice commissari», nonche' «un rappresentante dei comuni per ciascuna delle regioni interessate, designato dall'ANCI regionale di riferimento».

2.2. Per quanto concerne le attivita' disciplinate dal decreto legge n. 189 del 2016, rilevano per il presente giudizio quelle di cui agli articoli 2 e 14.

L'art. 2 disciplina le funzioni del commissario straordinario e dei vice commissari incaricati di provvedere agli interventi nelle aree colpite dal sisma.

In particolare, ai sensi del comma 1, il commissario:

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 [immobili lesionati all'interno del c.d. «cratere»], 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 [immobili lesionati dal sisma ma esterni al c.d. «cratere»];

e) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche di cui al Titolo II, Capo I, ai sensi dell'art. 14 [c.d. intervento di «ricostruzione pubblica»]; J) sovrintende sull'attuazione delle misure di cui al Titolo II, Capo II [misure di sostegno per la riattivazione del tessuto economico locale], 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 [elenco dei professionisti qualificati per la progettazione degli

interventi di ricostruzione], raccordandosi con le autorità preposte per lo svolgimento delle attività di prevenzione contro le infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi di ricostruzione;

h) tiene e gestisce la contabilità speciale a lui appositamente intestata;

i) esercita il controllo su ogni altra attività prevista dal presente decreto nei territori colpiti».

Ai sensi del comma 2, primo periodo, «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».

Nella formulazione del decreto-legge risultante dalla legge di conversione (vigente prima dell'entrata in vigore delle disposizioni qui impugnate), tali 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» (art. 2, comma 2, secondo periodo).

2.3. L'art. 14, come accennato, regola le attività di «ricostruzione pubblica» successive alla calamità. Trattasi, in particolare:

a) degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici pubblici;

b) degli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici;

c) degli interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale.

L'attuazione di tali interventi, ai sensi dell'art. 14, comma 2, procede attraverso l'adozione di specifici piani di intervento relativi:

alla generalità delle opere pubbliche;

al ripristino e al regolare svolgimento dell'anno scolastico 2017/2018 e degli anni scolastici seguenti;

ai beni culturali danneggiati;

al contrasto al dissesto idrogeologico;

allo sviluppo infrastrutturale e alle infrastrutture ambientali;

alla gestione delle macerie e dei rifiuti.

Nella formulazione del decreto-legge risultante dalla legge di conversione (vigente prima dell'entrata in vigore delle disposizioni qui impugnate), si prevedeva che «sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nel [sic] 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 provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario».

3. L'impugnato art. 37 del decreto-legge n. 109 del 2018, nella formulazione conseguente la conversione in legge, è rubricato «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».

Il comma 1, lettera a), n. 1-bis, interviene sull'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 189 del 2016, sostituendo le parole «previa intesa con» con la parola «sentiti».

La successiva lettera b-ter), poi, interviene sull'art. 14, comma 4, del decreto-legge n. 189 del 2016, sostituendo le parole «dal Commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nel» con le seguenti: «dal Commissario straordinario, sentiti i vice commissari nella».

L'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis; e lettera b-ter); del

decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, in l. 16 novembre 2018, n. 130, e' lesivo degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione Umbria, che ne chiede la declaratoria d'illegittimita' costituzionale per i seguenti motivi di

#### Diritto

1. Violazione degli articoli 3, 4, 5, 97, 117, commi 3 e 4, e 118, comma 1 Cost., nonche' del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 Cost. Preliminarmente, e' opportuno illustrare la logica generale delle disposizioni censurate e la loro posizione nel sistema.

1.1. L'art. 2, comma 2, del decreto legge n. 189 del 2016 (novellato dall'impugnato art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis), del decreto legge n. 109 del 2018), nella precedente formulazione, consentiva al Commissario straordinario di Governo di adottare le ordinanze per l'esercizio delle funzioni di cui al medesimo art. 2 esclusivamente previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate, chiamati a esprimersi nell'ambito della c.d. «cabina di coordinamento» degli interventi di cui all'art. 1, comma 5, del medesimo decreto-legge n. 189 del 2016. Nella formulazione vigente a seguito del decreto-legge n. 109 del 2018, invece, l'intesa con i Presidenti delle Regioni e' sostituita dal solo obbligo di audizione o di acquisizione del parere di tali organi nell'ambito della «cabina di coordinamento».

Lo stesso meccanismo si ripete all'art. 14, comma 4, del decreto legge n. 189 del 2016, per come novellato dall'impugnato art. 37, comma 1, lettera b-ter), del decreto legge n. 109 del 2018. Nella formulazione precedente si consentiva al Commissario straordinario di definire le prioritari che gli enti locali, le unioni di Comuni, le unioni montane e tutti i «soggetti attuatori» degli interventi di ricostruzione devono rispettare nella predisposizione degli interventi medesimi, ma solo d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate dagli interventi, i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 189 del 2016, «operano in qualita' di vice commissari [...] in stretto raccordo con il Commissario straordinario». Anche in questo caso, l'intesa e' stata sostituita dal mero onere di audizione o di acquisizione del parere dei vice commissari /Presidenti di Regione.

In entrambi i casi, dunque, le disposizioni impugnate hanno soppresso il modello di cooperazione su base paritaria tra Stato e Regioni, sostituendolo con quello del semplice parere non vincolante da parte delle Regioni.

1.2. Cio' detto, si deve sottolineare che l'intervento legislativo in oggetto rientra anzitutto nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» nonche' nelle materie di competenza residuale regionale «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali». Quanto alla materia «governo del territorio», ancora di recente, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nella sentenza n. 68 del 2018, ha affermato che le disposizioni di legge che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del «governo del territorio». Solo nel caso in cui tali disposizioni investano profili concernenti la tutela dell'incolumita' pubblica essi ricadono anche nell'ambito relativo alla «protezione civile» (cfr. anche le sentt. Corte cost., nn. 254 del 2010, 300 del 2013, 167 del 2014 e 60 del 2017), essa stessa, peraltro, di competenza concorrente. Nel caso di specie, non e' dubbio che gli interventi disciplinati dagli articoli 2 e 14 del decreto legge n. 109 del 2018 siano intesi alla ricostruzione successiva al sisma, rimanendo estraneo ed escluso ogni profilo riferito alla protezione della pubblica incolumita'.

Tanto si desume non solo dal fatto che l'art. 37 in esame

interviene a oltre due anni dal sisma (ovverosia quando la fase emergenziale di messa in sicurezza di persone e cose ed e' fatto notorio - si e' esaurita) ma anche e soprattutto dalla regolazione legislativa del catalogo delle funzioni rimesse al Commissario straordinario di cui all'art. 2, comma 1, e all'art. 14 del decreto legge n. 189 del 2016. Tali funzioni, come si e' detto in narrativa, attengono tutte al momento della ricostruzione post-sisma e alla riattivazione dei relativi servizi pubblici (specie quelli locali).

Gli interventi di protezione civile sono estranei alle funzioni di cui agli articoli 2 e 14 del decreto legge n. 189 del 2016 e rimangono di esclusiva competenza del Dipartimento della Protezione civile (hinc inde: DPC) e del suo ordinario vertice istituzionale e organizzativo (il Capo del Dipartimento). Lo dimostra il fatto che lo stesso art. 2 del decreto legge n. 189 del 2016, al comma 1, lettera a), impone al Commissario straordinario di Governo l'onere di «coordinare» le proprie attivita' con quelle di competenza del DPC. Solo le attivita' del DPC e non quelle del Commissario, dunque, sono finalizzate alla tutela dell'incolumita' pubblica e sono ovviamente ascrivibili all'ambito materiale della «protezione civile».

Lo dimostra altresì l'incarico commissariale definito dal decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016. Trattasi dell'incarico di «Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione» (così il menzionato comunicato pubblicato in Gazzetta Ufficiale) che e' stato conferito onde «provvedere anche all'individuazione degli strumenti con i quali disciplinare le distinte attivita' volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma, al fine di assicurarne il tempestivo avvio» (art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016). Assegnato al Commissario e' «l'esercizio delle menzionate attivita' di indirizzo, coordinamento e impulso volte alla ricostruzione nelle aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016» (art. 1, comma 2), con la precisazione che «in conformita' alle rispettive attribuzioni, il Commissario straordinario e il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri assicurano il necessario raccordo tra i rispettivi ambiti di coordinamento» (art. 1, comma 3).

Anche le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016, dunque, confermano che le funzioni commissariali attengono esclusivamente alla ricostruzione e non ai profili di «protezione civile».

1.3. Le disposizioni in esame, pertanto, vanno anzitutto ricondotte alla materia di competenza concorrente «governo del territorio».

Rilevano, però, anche le competenze regionali residuali nella materia «opere pubbliche».

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha costantemente affermato che, anche a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la disciplina degli interventi di programmazione dell'insediamento delle opere pubbliche rientra nella materia «governo del territorio», mentre gli interventi di concreta programmazione e realizzazione delle opere e la gestione del patrimonio pubblico di Regioni ed enti locali e territoriali sono ricondotti a un diverso ambito materiale, sostanzialmente analogo a quello della materia «opere pubbliche» di cui alla precedente formulazione dell'art. 117 Cost. e ora ricompreso nella competenza residuale regionale ex art. 117, comma 4, Cost. (cfr. Corte cost., sentenza n. 97 del 2004).

Parimenti, rileva la materia dei «servizi pubblici locali». A questo proposito, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che tale ambito materiale e' riconducibile alla competenza legislativa statale esclusivamente per i profili concernenti la selezione del contraente privato, in quanto essi incidono nella «tutela della concorrenza». Per converso, però, tutti gli altri

profili appartengono alla competenza legislativa residuale regionale (cfr. Corte cost., sentenza n. 222 del 2005, in materia di servizio di trasporto pubblico locale). Atteso che le funzioni commissariali sono tutte estranee ai profili di selezione del contraente nel mercato, l'intervento legislativo in esame ricade anche nell'ambito materiale dei «servizi pubblici locali».

Alla luce di tali circostanze, e' evidente che la restrizione delle prerogative della Regione Umbria nella gestione degli interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 determina una compressione delle sue attribuzioni costituzionali.

Possiamo dunque passare all'illustrazione delle censure.

1.4. L'art. 37 del decreto legge n. 109 del 2018, nelle parti sopra illustrate, vulnera le attribuzioni costituzionali regionali e viola gli articoli 3, 4, 5, 97, 117, commi 3 e 4, e 118, comma 1 Cost., nonché il principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 Cost.

In primo luogo, le disposizioni statali incidono direttamente nell'esercizio delle attribuzioni regionali, senza conservare alle Regioni un adeguato margine di autonomia, con violazione degli articoli 5, 117, commi 3 e 4 (per il profilo delle competenze legislative), e 118 Cost. (per il profilo delle competenze amministrative).

Quanto al primo profilo, codesta Ecc.ma Corte ha piu' volte affermato che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato deve essere proporzionata e non affetta da irragionevolezza (sent. n. 142 del 2016). In questo senso, l'assunzione di tali funzioni mediante soppressione dei meccanismi di leale cooperazione determina ipso iure un intervento sproporzionato e irragionevole e, dunque, illegittimamente invasivo della competenza legislativa regionale. Poiche' la leale cooperazione e' il principio-cardine dei rapporti fra lo Stato e le Regioni, infatti, l'abbandono del modello cooperativo deve essere sorretto da insuperabili esigenze di tutela di beni di pregio costituzionale, che nella specie non si ravvisano. In particolare, non si potrebbero richiamare le esigenze di speditezza connessa alla protezione della pubblica incolumita', perche', come si e' visto, le funzioni destinate al solitario esercizio commissariale non hanno alcuna attinenza alle medesime. Ne', quand'anche l'avessero, la conclusione potrebbe mutare, visto che l'eventuale allungamento dei tempi decisionali che sarebbe determinato dall'utilizzo dei meccanismi cooperativi potrebbe essere impedito dalla previsione di tempi certi e brevi di conclusione dei procedimenti. Si deve aggiungere che (contraddittoriamente):

a) la struttura amministrativa commissariale preposta agli interventi di ricostruzione post-sisma e' composta anche dagli stessi Presidenti delle Regioni interessate;

b) prevede l'istituzione di un comitato istituzionale in ogni Regione, presieduto dal Presidente della Regione;

c) si avvale degli «uffici speciali per la ricostruzione» (art. 3 del decreto legge n. 189 del 2016), uffici costituiti da risorse materiali e di personale degli enti locali e delle Regioni (le quali ultime che sono anche chiamate a sostenerne i costi: cfr. art. 3, commi 1 e 1-ter).

Cio' considerato, si deve osservare che «nelle materie di potesta' legislativa concorrente [e, dunque, a maggior ragione in quelle di competenza residuale regionale], secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio [...] allo Stato, bensì alla Regione» (sent. n. 252 del 2016). Se allo Stato non spetta l'allocazione delle funzioni amministrative, a maggior ragione non gli spetta disciplinare tali funzioni senza riconoscere alla Regione un adeguato margine di autonomia. Dato che, nel caso di specie, tale autonomia e'

irragionevolmente soppressa, ne risulta manifestamente invasa anche la competenza legislativa regionale.

Per le medesime ragioni, le disposizioni in esame esorbitano dall'ambito dei «principi fondamentali» della materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio» e sottraggono alla Regione l'esercizio delle segnalate competenze legislative residuali, con violazione degli articoli 5, 117, commi 3 e 4, Cost.

1.5. Per quanto concerne il secondo profilo, e' del tutto evidente che le disposizioni impugnate, nel disciplinare le funzioni amministrative in ambiti di competenza regionale (tutelate dall'art. 118 Cost.), determinano una c.d. «chiamata in sussidiarieta'» delle funzioni amministrative di spettanza regionale. Tale avocazione delle competenze amministrative, pero', puo' essere legittima e rispettosa delle attribuzioni regionali solo ove il concreto esercizio di tali competenze avvenga attraverso gli opportuni meccanismi concertativi tra Stato e Regione. Nel caso di specie, pero', il coinvolgimento delle Regioni non avviene tramite intesa su base paritaria con lo Stato, bensì attraverso una mera audizione o richiesta di parere ai Presidenti di Regione o alla c.d. «cabina di coordinamento». Per tali ragioni risultano violati l'art. 118 Cost. e il principio di leale collaborazione.

A tal proposito, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, ancora nella sentenza n. 74 del 2018, ha ribadito il costante indirizzo che «lo Stato puo' attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-citta' o Conferenza unificata) tramite un'intesa (ex multis, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). E' cosi' garantito il rispetto del «principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilita' politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalita' istituzionale» (sentenza n. 61 del 2018)».

Nella sentenza n. 7 del 2016, poi, e' stato affermato che la disciplina delle funzioni assunte in sussidiarieta' «deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali», epperchio' deve prevedere «una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attivita' concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealta' (sentenza n. 303 del 2003)». La medesima sentenza ha precisato che tali meccanismi devono essere ««intese forti» (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6 del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012)» .

1.6. Le disposizioni impugnate violano anche il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e il principio di buon andamento ex art. 97 Cost., in riferimento alle competenze legislative concorrenti e residuali e a quelle amministrative della Regione, tutelate dagli articoli 5, 117, commi 3 e 4; e 118 Cost.

La previsione dell'audizione o della richiesta di parere in luogo dell'intesa con i Presidenti delle Regioni (anche in seno alla c.d. «cabina di coordinamento»), infatti, comprime le attribuzioni regionali senza che sia contestualmente apportato alcun mutamento all'organizzazione della struttura amministrativa commissariale che e' preposta agli interventi di ricostruzione post-sisma (cfr. art. 38 del decreto-legge n. 109 del 2018). Alla luce di tali circostanze, dato che la compressione delle prerogative regionali ex articoli 117,

commi 3 e 4; e 118 Cost. non si accompagna a nessun'altra misura organizzativa, essa risulta essere irragionevole e violativa dell'art. 3 Cost. (in quanto adottata sine causa), nonché lesiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e violativa dell'art. 97 Cost. (in quanto il Commissario straordinario di Governo impiega risorse amministrative regionali senza adeguato coinvolgimento degli organi regionali).

1.7. Come si è illustrato supra, le disposizioni impugnate, nel regolare la ricostruzione successiva al sisma, sono ascrivibili alla materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio» nonché alle materie di competenza legislativa residuale regionale «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali».

Nella denegata ipotesi in cui l'intervento legislativo in esame dovesse essere ricondotto in tutto o in parte alla materia «protezione civile», l'art. 37 sarebbe comunque, in via subordinata, illegittimo. Anche la «protezione civile», infatti, è materia di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Di conseguenza, nemmeno in questo ambito materiale lo Stato può disciplinare lo svolgimento delle funzioni pubbliche senza riservare alle Regioni adeguati spazi d'autonomia e senza prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni né salvaguardare la leale collaborazione tra Stato e Regione.

A tal proposito, ancora di recente, nella sentenza n. 198 del 2018, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato che gli interventi di protezione civile devono essere «concertati con gli enti territoriali interessati».

Nella sentenza n. 252 del 2016, poi, codesta Ecc.ma Corte ha affermato che rientra nella competenza legislativa delle Regioni ex art. 117 comma 3, Cost., «decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali», ad esempio, «sposta[ndo] tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale», anche quando si verte in una materia «quale la protezione civile, rispetto alla quale la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato - anche prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione - che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha rinunciato ad un modello centralizzato, optando per una «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenze n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992), in cui ampio spazio è concesso alla discrezionalità delle Regioni».

Solo in riferimento al caso affatto particolare in cui «vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sent. Corte cost., n. 284 del 2016).

Tanto, però, non accade nel caso di specie. Le funzioni qui in oggetto sono di natura programmatica e gestionale, sicché sono quanto di più lontano da attività legate all'adozione di «norme tecniche». Per tali funzioni non solo non si avverte alcuna esigenza di una disciplina centralizzata, ma, essendo la ricostruzione limitata al ristretto ambito territoriale delle zone investite dal sisma, emerge invece l'esigenza, contraria, di un effettivo coinvolgimento regionale.

In conclusione sul punto, anche nel caso in cui l'Ecc.ma Corte costituzionale volesse considerare le disposizioni in esame ascrivibili alla materia «protezione civile», esse rimarrebbero illegittime, in quanto anche in tale ambito la Regione è titolare di attribuzioni d'autonomia che il legislatore statale non può sopprimere.

Anche ove l'art. 37 del decreto-legge n. 109 del 2018 fosse ricondotto alla materia della «protezione civile», dunque, varrebbero i vizi sopra illustrati. La disciplina legislativa statale censurata,



pertanto, in sintesi (senza ripetere testualmente le considerazioni già svolte, alle quali comunque si rinvia):

esorbiterebbe dall'ambito dei «principi fondamentali» nel disciplinare oggetti rientranti nella materia di competenza legislativa concorrente «protezione civile» con violazione degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.;

disciplinerebbe le funzioni amministrative «attratte in sussidiarietà» limitando il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei Presidenti di Regione o della c.d. «cabina di coordinamento», senza prevedere un'intesa su base paritaria tra Stato e Regione, così violando il principio di leale collaborazione e gli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.;

rimetterebbe la disponibilità delle strutture amministrative regionali e locali a un organo statale, senza un'adeguata partecipazione della Regione, ancora una volta in violazione del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.;

resecherebbe l'autonomia regionale senza alcuna ragione giustificatrice attinente all'organizzazione delle attività amministrative, in violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., del principio di buon andamento della pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.

2. In subordine, violazione degli articoli 3, 4, 5, 97, 117, commi 3 e 4, e 118, comma 1 Cost., nonché del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 Cost., per un differente profilo. Si confida di aver dimostrato nel precedente motivo che le disposizioni impugnate intervengono nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» e nelle materie di competenza legislativa residuale «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali» oppure, in subordine, (anche) nella materia di competenza legislativa concorrente «protezione civile».

E' solo per estremo tuziorismo che, nel presente motivo si prospetta, in via ulteriormente subordinata, l'ipotesi che gli interventi di cui agli articoli 2 e 14 del decreto-legge n. 189 del 2016 (la cui novellazione è qui impugnata) non siano riconducibili a un singolo ambito materiale, bensì a una pluralità di essi, legati in un c.d. «intreccio inestricabile tra diverse materie e diversi livelli di competenza» (cfr. Corte cost., sentenza n. 251 del 2016), comprendenti le materie «governo del territorio», «opere pubbliche», «servizi pubblici locali» e «protezione civile», attribuite alle Regioni ai sensi degli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.

Come afferma la giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte, in questi casi, non essendo possibile regolare il concorso di competenze secondo un criterio di prevalenza, l'intervento del legislatore statale è legittimo solo se viene condotto nel rispetto del principio di leale collaborazione, che può ritenersi osservato unicamente mediante la previsione dell'intesa su base paritaria tra Stato e Regione.

A tal proposito, nella sentenza Corte cost., n. 21 del 2016, si afferma che quando si interviene «all'incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato» di talché vi sono «molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005), che non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo», allora deve «trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie

(ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che puo' ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016)».

Anche in questa prospettiva, dunque, la sostituzione del modello cooperativo dell'intesa con la previsione di una mera audizione o della richiesta di un parere da parte dei Presidenti di Regione o della «cabina di coordinamento», risulta illegittimo e violativo delle attribuzioni regionali. Anche in questa ipotesi, dunque, si possono e devono riproporre le medesime censure gia' articolate nel precedente motivo.

Come si e' osservato in precedenza, infatti, le disposizioni impugnate:

esorbiterebbero dall'ambito dei «principi fondamentali» nel disciplinare oggetti che coinvolgono anche la competenza legislativa regionale concorrente nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile», oltre che quella residuale nelle materie «opere pubbliche» e «servizi pubblici locali», con violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.;

disciplinerebbero le funzioni amministrative in ambiti che sono anche di competenza regionale, limitando irragionevolmente il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei Presidenti di Regione o della c.d. «cabina di coordinamento», senza prevedere un'intesa su base paritaria tra Stato e Regione, cosi' violando il principio di leale collaborazione e gli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.;

rimetterebbero la disponibilita' delle strutture amministrative regionali e locali a un organo statale, senza un'adeguata partecipazione della Regione, ancora una volta in violazione del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.;

resecherebbero l'autonomia regionale senza alcuna ragione giustificatrice attinente all'organizzazione delle attivita' amministrative, in violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., del principio di buon andamento della pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost., del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.

P.Q.M.

La Regione Umbria, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso;

per l'effetto, dichiarare l'illegittimita' costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), n. 1-bis; e lettera b-ter); del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge del 16 novembre 2018, n. 130.

Perugia - Roma, 18 gennaio 2019

Avv. Prof. Luciani

Avv. Manuali