

Sentenza: 17 novembre 2015, n. 8/2016 (deposito del 21/01/2016)

Materia: Protezione civile

Parametri invocati: artt. 3, 24, 81, 97, 101, 102, 111, 113, 117, 118, 119 della Costituzione anche in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lazio, Regione Campania

Oggetto: art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

Esito:

- 1) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, promossa dalla Regione Lazio in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 111, 113, 118, 119 e 117, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata con la legge 4 agosto 1955, n. 848.
- 2) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, promossa dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 118 e 119 Cost.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi:

Con due diversi ricorsi, sia la Regione Lazio che la Regione Campania, hanno impugnato il comma 422 dell'art. 1 della legge 147 del 2013 il quale stabilisce che, in seguito alla gestione dei c.d. "grandi eventi" come stabilito dall'art. 5-bis, comma 5, del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401 e in seguito alla scadenza di uno stato di emergenza di protezione civile, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, così come individuati dall'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 22, subentrino allo Stato nei rapporti giurisdizionali pendenti e in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi.

Nel merito della questione, le Regioni ritengono che la disposizione impugnata violi sotto più profili le loro attribuzioni costituzionali, in quanto imputa ad Amministrazioni diverse dallo Stato gli effetti di rapporti giuridici sorti in conseguenza della gestione statale di un'emergenza. Le loro argomentazioni possono essere ricondotte essenzialmente a tre profili di illegittimità.

Un primo profilo consisterebbe nella violazione delle previsioni costituzionali in materia di collaborazione tra Stato e Regioni e di riparto delle competenze questi due soggetti. A detta dei ricorrenti, infatti la disposizione impugnata si pone in contrasto con quanto previsto dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione in relazione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di Protezione civile, poiché si andrebbe a comprimere in maniera eccessiva il margine di autonomia riservato alla Regione. Inoltre la disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 118 e 119, anche in relazione all'art. 3, in quanto l'affidamento di rapporti giuridici sorti durante un'emergenza, ad Amministrazioni potenzialmente inadeguate ad affrontarle, costituirebbe una violazione dei principi di sussidiarietà e di uguaglianza.

Sotto un secondo profilo, la norma contestata costituirebbe una violazione di quanto previsto dalla Costituzione in materia di garanzia giurisdizionali e oltre a violare il principio di irretroattività delle

legge. Infatti, prevedendo la sostituzione delle Regioni allo Stato nei rapporti giuridici pendenti, non garantirebbe alle amministrazioni territoriali il diritto alla difesa e finirebbe per regolare rapporti giuridici sorti in precedenza all'entrata in vigore della legge, violando quindi i principi del giusto processo, del contraddittorio delle parti e della garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi di cui agli artt. 24, 101, 102, 111 e 113 della Costituzione e 6 e 13 della CEDU.

Infine, sotto il terzo profilo su cui insiste in particolar modo la Regione Campania, la norma contrasterebbe con gli artt. 81 e 97 della Costituzione in quanto, prevedendo l'imposizione del subentro delle amministrazioni territoriali all'interno dei rapporti giuridici pendenti, impone agli stessi enti degli oneri aggiunti per i quali non sono previste alcun tipo di misure compensative.

La Corte data l'identità della disposizione denunciata e vista la sostanziale sovrapposibilità delle motivazioni addotte, decide di riunire i ricorsi, dichiarando non fondate entrambe le questioni di costituzionalità portate avanti dalla Regione Lazio e dalla Regione Campania.

Secondo la Corte i due ricorsi sono entrambi sorretti dall'errata argomentazione secondo la quale la successione a titolo universale nei rapporti giuridici ancora pendenti non avviene verso un soggetto che cessa di esistere, presupposto essenziale per detta successione, ma verso un soggetto ancora esistente, lo Stato appunto, pur avendo cessato di operare la struttura propria attraverso cui esso ha agito. Per la Corte, pur venendo esercitata nel corso dell'emergenza una vera e propria funzione statale, essa risulta legata intrinsecamente con la situazione di eccezionalità collegata, originandosi ed esaurendosi in relazione ad essa. Il venire meno dello stato di emergenza comporta, oltre al venire meno della struttura commissariale appositamente dedicata alla sua gestione, anche la cessazione della funzione statale con la naturale conseguenza che lo Stato non può più esercitare alcuna competenza.

Per quanto riguarda le argomentazioni della prima specie, la Corte non ritiene vi sia stata alcuna compressione della competenza regionale in materia di protezione civile, né tantomeno una violazione del principio di sussidiarietà, in quanto, posto il ruolo svolto dalla Regione nella gestione stessa dell'emergenza, esso si riferisce ad una situazione eccezionale transitoria, derogatoria rispetto all'assetto ordinamentale. Al cessare della situazione eccezionale le competenze e le attribuzioni della Regioni si espandono nuovamente determinando l'intestazione dei rapporti precedentemente sorti all'ente a cui spetta l'amministrazione ordinaria del territorio.

In relazione alle argomentazioni di seconda specie addotte dai ricorrenti, la Corte rileva che il subentro dell'ente territoriale nei rapporti giuridici e nei giudizi pendenti risalenti alla gestione commissariale, non ha il paventato effetto retroattivo, limitandosi a regolare il fenomeno successorio della Regione allo Stato, la quale, in quanto successore a titolo generale a norma dell'art. 110 cod. proc. civ., non è vulnerata nelle sue garanzie difensive.

Infine in relazione alle argomentazioni di terza specie, la Corte ritiene salvaguardata la posizione finanziaria dell'ente subentrante e non rileva alcuna violazione degli artt. 81 e 97 della Costituzione, in quanto il subentro degli enti amministrativi competenti avviene non solo nei rapporti giuridici attivi e passivi sorti nella fase dell'emergenza, ma anche dal subentro dei medesimi enti nella contabilità speciale, già intestata al commissario incaricato della gestione dell'emergenza, la quale è alimentata da risorse statali, ossia dal Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio. Ai sensi della norma impugnata l'ente viene dunque a subentrare anche alla gestione dei fondi speciali appositamente destinati all'estinzione delle passività pregresse. La Corte precisa inoltre che eventuali situazioni di incapienza che dovessero in concreto verificarsi, si risolverebbero in un eventuale inconveniente di fatto dato da una mal applicazione della normativa, piuttosto che da una astratta illegittimità costituzionale.

Per questi motivi la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Lazio e Campania in relazione all'art. 1, comma 422, della legge 147 del 2013.