

Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile *statale* e autonomia finanziaria *regionale* una sentenza “autonomista” che perpetua un modello “centralista”

di Andrea Cardone *

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2012)

1. Con la sentenza in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina contenuta nell'art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie»), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduceva i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (recante «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile»), di cui viene censurato il contrasto, tra le altre cose e per quanto qui di più prossimo interesse, con l'art. 119 Cost.

Le osservazioni che verranno svolte nelle pagine che seguono, infatti, intendono portare l'attenzione sui passaggi della sentenza in commento che attengono più direttamente ai profili finanziari della funzione di protezione civile¹, ed alle connesse questioni amministrative ed organizzative, mentre resteranno sullo sfondo le pur interessanti problematiche legate al sistema delle fonti, che concernono, per un verso, i limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione², già oggetto di commento in dottrina³, per altro verso, la riserva di legge ex art. 23 Cost.⁴, per altro verso ancora, la competenza statutaria in tema di individuazione degli organi competenti all'esercizio delle funzioni regionali⁵.

Per poter apprezzare i profili qui di maggiore interesse è utile richiamare brevemente il contenuto delle norme impugnate ed accennare al contesto normativo in cui le medesime erano inserite, nonché alla loro prassi attuativa.

2. In sintesi, la disciplina annullata dalla Corte era intervenuta sulla dinamica applicativa dello stato di emergenza in relazione al delicato profilo delle risorse finanziarie impiegate con l'esercizio del potere governativo d'ordinanza in materia di protezione civile, cui è appunto dedicato l'art. 5 della legge istitutiva del 1992⁶. Il comma 5-quater, più specificamente, stabiliva che l'amministrazione regionale dovesse reperire con i canali ordinari le risorse finanziarie sufficienti per gli interventi straordinari susseguenti alla deliberazione dello stato di emergenza e che, solo nel caso in cui il bilancio non permettesse tali disponibilità, la medesima dovesse a tal fine deliberare l'aumento, fino al limite massimo consentito dalla legge, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché provvedere ad elevare ulteriormente l'accisa regionale sulla benzina prevista dall'art. 17,

¹ Si tratta dei punti 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 del *Considerato in diritto*.

² Cfr. punti 3.2 ss. del *Considerato in diritto*.

³ Tra i commenti dedicati a questo diverso profilo della sentenza cfr., tra gli altri, R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *Federalismi.it* 5/2012.

⁴ Cfr. punto 6 *Considerato in diritto*.

⁵ *Ivi*.

⁶ L. 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*, in *G.U.*, 17 marzo 1992, n. 64.

comma 1, d.lgs. n. 398 del 1990, fino ad un massimo di cinque centesimi per litro. Il successivo comma 5-quinquies precisava, poi, nel primo periodo (quello oggetto della declaratoria d'incostituzionalità in commento), che solo «qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-quater non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi [...] di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile».

Circa due settimane dopo l'inserimento dei commi 5-quater e 5-quinquies nel testo dell'art. 5 ad opera della legge di conversione del c.d. decreto «milleproroghe» del 2010, il Presidente del Consiglio dei Ministri adottava, per l'attuazione, tra le altre cose, delle citate modifiche del sistema di finanziamento degli interventi straordinari del Servizio nazionale della protezione civile, una direttiva la cui considerazione appare particolarmente utile per evidenziare la portata ed il significato della riforma annullata dalla sentenza n. 22 del 2012⁷.

Essa, infatti, muoveva dalla considerazione che gli eventi contemplati dall'articolo 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992 come presupposti legittimanti la dichiarazione dello stato d'emergenza, ossia – come noto – le «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», pur avendo una rilevanza nazionale, interessano in realtà solo una determinata parte del territorio della Repubblica e da tale premessa ricavava l'interpretazione secondo cui dal combinato disposto dei citati commi 5-quater e 5-quinquies emerge il principio che sono innanzitutto le Regioni interessate a doversi fare carico del reperimento delle risorse finanziarie necessarie per fronteggiare la situazione emergenziale. Nello specifico delle singole norme, la direttiva precisava, quanto al comma 5-quater, che il rapporto di sussidiarietà che la legge espressamente istituiva tra l'uso delle risorse già messe a bilancio e l'aumento dei tributi, delle aliquote e delle addizionali sussisteva anche tra queste misure e l'ulteriore aumento dell'addizionale regionale sulla benzina, cui si poteva, dunque, ricorrere solo quando il bilancio non permettesse le disponibilità necessarie e le medesime non potessero essere reperite nemmeno attraverso le altre misure menzionate, quanto invece al successivo comma 5-quinquies, che esso configurava «un vero e proprio onere, e non piuttosto una mera facoltà lasciata alla libera iniziativa discrezionale della Regione».

Dalla riforma derivava, dunque, per un verso, che il Fondo nazionale di protezione civile potesse intervenire in funzione esclusivamente sussidiaria e solo per le risorse mancanti alla disponibilità regionale, per l'altro, che, all'atto di richiedere di essere ammessa a godere del Fondo medesimo per la copertura della differenza fra quanto reperito e quanto necessario, la Regione richiedente dovesse allegare l'avvenuto esperimento del tentativo di reperire le risorse attraverso i canali indicati dalla legge e l'infruttuosità o insufficienza del medesimo⁸. Per una completa comprensione della concreta operatività del

⁷ Ci si riferisce al D.p.c.m. 14 marzo 2011, recante «Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e per la predisposizione ed attuazione delle ordinanze di cui all'articolo 5, commi 2 e 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché in attuazione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 », in *G.U.*, 25 maggio 2011, n. 120, su cui, per tutti i profili non trattati nel testo, volendo, si può vedere A. CARDONE, *La direttiva del Presidente del Consiglio del 14 marzo 2011 in materia di deliberazione dello stato di emergenza e di adozione ed attuazione delle ordinanze di protezione civile*, in *Osservatoriosullefonti.it* 2/2011.

⁸ In questo senso, infatti, si era indirizzata la prassi. Cfr., ad esempio, la nota prot. DPC/CG/0021618 con cui, in relazione agli eventi alluvionali del 18 febbraio e 6 marzo 2011, il Capo del Dipartimento della protezione civile chiedeva alle Regioni interessate dalle rispettive dichiarazioni dello stato di emergenza (Abruzzo, Basilicata, Marche) di certificare se fossero state individuate all'interno dei propri bilanci le disponibilità necessarie per fronteggiare l'emergenza e se fossero state aumentate al massimo tutte le aliquote regionali, nonché l'accisa sulla benzina.

sistema di finanziamento oggetto della sentenza che qui si annota si deve aggiungere che la direttiva faceva compito al Dipartimento di verificare la disponibilità del Fondo nazionale per la protezione civile e, solo qualora tale Fondo fosse inadeguato (condizione quest'ultima non esplicitata dal comma 5-quinquies), di inoltrare al Ministero dell'Economia e delle Finanze una richiesta motivata di attivazione del Fondo di cui all'articolo 28 della legge n. 196 del 2009, ossia del «Fondo di riserva per le spese impreviste», fornendo al Ministero tutti gli elementi che giustificano l'impossibilità per l'amministrazione regionale di fronteggiare autonomamente l'impegno finanziario necessario alla gestione dell'emergenza.

3. Su tale sistema di finanziamento si è “abbattuta” la pronuncia caducatoria della Corte, la quale è pervenuta all'accoglimento della questione, relativamente alla parte in cui essa promuoveva la censura delle norme impugnate per violazione dell'autonomia finanziaria regionale, sulla base di cinque considerazioni, che meritano di essere ricostruite perché da esse si traggono significative indicazioni per approfondire il discorso sul rapporto tra finanziamento delle funzioni di protezione civile ed autonomia della finanza regionale.

In primo luogo, afferma la sentenza che le norme impugnate, nella misura in cui qualificano l'aumento da parte delle Regioni delle imposte ivi considerate come condizione necessaria per poter accedere al Fondo nazionale di protezione civile, devono essere considerate un'illegittima limitazione dell'autonomia di entrata delle medesime in quanto tale condizione è prevista «in presenza di un persistente accentramento statale del servizio»⁹.

In secondo luogo, sempre in relazione all'art. 119, comma 1, Cost., la Corte evidenzia specularmente che le medesime norme, laddove obbligano le Regioni a disporre delle proprie entrate a favore di un «organismo statale» per il finanziamento dell'esercizio delle sue funzioni istituzionali (ossia il Servizio nazionale della protezione civile per la copertura dei costi degli interventi straordinari susseguenti alla deliberazione dello stato d'emergenza), determinano anche una lesione dell'autonomia finanziaria di spesa delle amministrazioni regionali¹⁰.

Un ulteriore vizio d'incostituzionalità della normativa impugnata viene, poi, ravvisato nella violazione del principio di integrale copertura finanziaria delle funzioni con i canali di finanziamento ordinario, espresso dall'art. 119, comma 4, Cost. Al riguardo, infatti, la sentenza chiarisce che la rottura del parallelismo tra entrate e funzioni regionali deriva dalla circostanza che «lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni stesse»¹¹.

A ciò la Corte aggiunge, delineando un percorso logico-argomentativo che sembra profilare un autonomo motivo d'illegittimità costituzionale, che il censurato obbligo di aumento delle entrate pesa irragionevolmente sulla Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso, «con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore»¹². In proposito viene, infatti, rilevato che nessun pregio può essere riconosciuto alla difesa statale secondo cui i soggetti danneggiati non verrebbero coinvolti nell'aumento della pressione fiscale per effetto della sospensione o differimento dei versamenti previsto dall'art. 5, comma 5-ter, della legge n. 225 del 1992; e ciò per l'evidente ragione che la norma in

⁹ Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ *Ivi*.

¹¹ Punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

¹² Punto 5.4 del *Considerato in diritto*.

questione non prevede un'ipotesi di esenzione, ma solo una dilazione nel tempo dell'adempimento dei doveri fiscali.

In quinto luogo, la sentenza rileva che le norme impugnate contraddicono la *ratio* dell'art. 119, comma 5, Cost. perché «le stesse, anziché prevedere risorse aggiuntive per determinate Regioni “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (quali sono quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili), al contrario, impongono alle stesse Regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali»¹³.

4. I primi commenti alla decisione che si sono appuntati sul profilo dell'autonomia finanziaria non hanno mancato di mettere in evidenza che quella annotata rappresenta la prima sentenza in cui la Corte costituzionale perviene all'annullamento di una legge statale censurando direttamente la violazione dell'autonomia di entrata delle Regioni¹⁴. Come noto, infatti, la giurisprudenza costituzionale, fin dalle sue prime sentenze successive alla revisione dell'art. 119 Cost. da parte della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione si era appuntata sul diverso profilo dell'incostituzionalità delle leggi statali che prevedevano vincoli di destinazione per l'utilizzo di risorse trasferite dallo Stato in materie di competenza legislativa regionale¹⁵. E tale circostanza non desta particolare meraviglia perchè, in un contesto di finanza regionale ancora

¹³ Punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* 2012, 3.

¹⁵ Cfr., *ex multis*, sentt. nn. 370 del 2003 (in tema di Fondo per gli asili nido), 16 del 2004 (in tema di Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni), 49 del 2004 (in tema di Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni), 308 del 2004 (in tema di Fondo per la costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli), 320 del 2004 (in tema di Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi), 423 del 2004 (in tema di Fondo per le politiche sociali), 51 del 2005 (in tema di Fondi interprofessionali per la formazione continua), 424 del 2004 (in tema di finanziamenti per lo sport), 77 del 2005 (in tema di finanziamenti alle imprese marittime), 107 del 2005 (in tema di Fondo per le attività dei distretti industriali della nautica da diporto), 160 del 2005 (in tema di finanziamenti per la diffusione della cultura italiana), 118 del 2006 (in tema di Fondo per l'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale e di Fondo speciale per le politiche giovanili), 105 del 2007 (in tema di Fondo per l'edilizia sanitaria), 45 del 2008 (sempre in tema di finanziamenti statali per l'edilizia sanitaria), 50 del 2008 (in tema di Fondo per l'eliminazione delle barriere architettoniche). In dottrina, *ex plurimis*, si vedano almeno i commenti di A. MORRONE, *La nuova «Costituzione finanziaria»*. La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost., in *Giur. cost.* 2003, 4079 ss.; ID., *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in *Giur. cost.* 2004, 652 ss.; M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte Cost. nn. 370/2003 e 376/2003)*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 2003; ID., *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed Enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it* 4/2004; ID., *Federalismo fiscale: dalla Consulta una sentenza con molte conferme, alcune precisazioni e qualche anticipazione (nota a Corte Cost. n. 320/2004)*, *ivi* 23/2004; E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in questa *Rivista* 2003, 743 ss.; R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione «sportivamente» (nota alla sent. 424/2004)*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 2004; L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Riv. dir. fin. scienza fin.* 2004, I, 400 ss.; C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione”*, in questa *Rivista* 2004, 1026 ss.; ID., *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost., secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione invariata»*, *ivi* 2007, 604 ss.; C. PINELLI, *In tema di prestiti concessi a studenti universitari «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» (art. 34, comma 3, Cost.)*, in *Giur. cost.* 2004, 3234 ss.; ID., *L'argomento dell'«esiguità della somma stanziata» e i rischi delle valutazioni quantitative*, *ivi* 2005, 1302 ss.; E. VIVALDI, *Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 2005, 649 ss.; A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.* 2007, 857 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in questa *Rivista* 2008, 638 ss.

derivata¹⁶ per le perduranti more dell'attuazione del c.d. "federalismo fiscale"¹⁷, l'incomprimibilità e la tassatività delle entrate regionali, derivanti dall'operare congiunto dell'autonomia di entrata, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 119 Cost., e del principio di integrale copertura finanziaria delle funzioni con i canali di finanziamento ordinario, di cui al comma 4, difficilmente potrebbero essere "giustiziate" attraverso il controllo di costituzionalità¹⁸.

Nel caso in esame, però, ricorre un elemento nuovo, estraneo ai precedenti decisi dalla Corte e tale da giustificare l'utilizzo diretto dell'autonomia di entrata come parametro di costituzionalità. Si tratta di quello che, come visto, la sentenza stessa definisce il «persistente accentramento statale del servizio» di protezione civile, al cui finanziamento era preordinato l'obbligo di aumento delle entrate fiscali regionali previsto dalle norme impugnate. Ciò che, infatti, deve aver reso "intollerabile", dal punto di vista della pur limitata precettività diretta dell'autonomia di entrata, la pretesa statale di obbligare le Regioni ad aumentare le proprie entrate fiscali per poter accedere al Fondo di protezione civile è proprio la circostanza che tale compressione dell'autonomia finanziaria regionale fosse stata finalizzata dal legislatore all'esclusivo finanziamento di una funzione statale, in alcun modo "condivisa" con le Regioni interessate dall'evento calamitoso.

In proposito, non sembra seriamente revocabile in dubbio che l'imposizione a carico della Regione di un maggiore prelievo fiscale per la copertura dei costi derivanti dall'esercizio di una funzione statale si traducesse in una sorta di trasferimento finanziario *al revés* (dalle Regioni colpite dall'evento calamitoso allo Stato)¹⁹, il quale causava una rottura della corrispondenza tra entrate e spese regionali, perché a "spendere" sarebbe stato il secondo nell'esercizio

¹⁶ Sui riflessi della struttura derivata della finanza regionale sulla disponibilità da parte delle Regioni di tributi propri nel "vecchio" Titolo V cfr., per tutti, anche per i necessari ragguagli bibliografici, U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 119*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1985, 337 ss.

¹⁷ Per un punto sull'attuazione dell'art. 119 Cost. relativo agli anni in cui si sviluppa la giurisprudenza costituzionale citata cfr. L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in questa *Rivista* 2003, 27 ss.

¹⁸ Ed in effetti nemmeno nel caso dell'obbligo di aumento delle entrate fiscali previsto dalle norme impugnate sembrava potersi parlare di «tributi propri», per lo meno nel senso fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale di tributo istituito e disciplinato dalla Regione [cfr., di recente, R. DI MARIA, *La nozione di "tributo proprio" anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale?*, Torino 2011, 249 ss.], con l'ulteriore conseguenza che, a giustificare l'intervento statale, non si poteva nemmeno invocare il limite dei «principi di coordinamento della finanza pubblica» di cui al secondo comma dell'art. 119 Cost. In ogni caso, del resto, la diversa competenza legislativa in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (su tale differenza cfr., per tutti, A. MORRONE, *Principi di coordinamento e «qualità» della potestà tributaria di regioni e enti locali*, in *Giur. cost.* 2004, 546) è, come noto, classificata dall'art. 117, comma 3, Cost. come concorrente, per cui l'intervento normativo statale deve limitarsi ai principi fondamentali della materia e non può estendersi all'introduzione di previsioni di dettaglio come quella di specie, consistente nell'imposizione di un obbligo analiticamente disciplinato nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo*. Se, poi, si tiene presente che, come evidenziato dalla dottrina, «soltanto i tributi propri tendenzialmente vanno a coprire i costi delle spese istituite e disciplinate da ogni Regione» (così P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in questa *Rivista* 2010, 1179, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici), ci si avvede che anche sotto questo complementare profilo la diretta "parametricità" dell'art. 119 Cost. risulta limitata nelle more dell'attuazione legislativa del federalismo fiscale.

¹⁹ Peraltro, la stessa Corte costituzionale aveva già precisato i limiti della diretta applicabilità dell'art. 119 Cost. come parametro affermando proprio che «opera, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, un ulteriore limite per il legislatore statale, rappresentato dal divieto imposto di procedere *in senso inverso* a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così [...] di procedere a configurare *un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi* del medesimo art. 119 (sentenze numeri 320, 241 e 37 del 2004)» (corsivi miei, cfr. Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 423, in *Giur. cost.* 2004, 4464 ss., punto 3.3 del *Considerato in diritto*).

delle sue funzioni, mentre a reperire le risorse, salvo il caso dell'attivazione sussidiaria del Fondo di cui all'art. 19 della legge n. 225 del 1992, sarebbero state esclusivamente le prime. E ciò con ogni conseguente ricaduta di tipo politico-amministrativo in ordine all'irresponsabilità che tale meccanismo determinava sia sul piano della gestione del gettito fiscale, del cui impiego l'ente impositore (la Regione) non avrebbe potuto rispondere giacché il potere di spesa competeva allo Stato titolare della funzione, sia su quello della richiesta di adempimento fiscale, di cui l'ente sostanzialmente beneficiario (lo Stato) sarebbe stato di fatto irresponsabile, perché l'imposizione era effettuata formalmente dalla Regione.

Peraltro, a questo secondo riguardo, giova mettere in evidenza che, per quanto l'accresciuto prelievo fiscale regionale fosse qualificato dalle norme impugnate come obbligatorio ai fini dell'accesso al Fondo statale, la Regione avrebbe comunque potuto evitarlo attraverso una variazione di bilancio che riducesse le spese previste per liberare le risorse necessarie a fronteggiare l'emergenza senza aumentare le aliquote regionali. Da ciò derivavano due ulteriori conseguenze, non evidenziate nella motivazione della sentenza: la prima che il ricorso alla maggiorazione del prelievo fiscale comportava responsabilità politico-amministrativa in capo alla Regione in quanto scelta non solo formalmente ma anche sostanzialmente regionale; la seconda che la Regione stessa, per effetto della disciplina annullata, veniva a trovarsi nella posizione, costituzionalmente non tollerabile, di dover scegliere fra il sacrificio della propria autonomia di entrata, subendo l'obbligo di prelievo impostole dallo Stato, e la compressione della propria autonomia di spesa, rinunciando ad alcune delle uscite messe a bilancio.

Il che, peraltro, consente di rilevare che i vari profili dell'autonomia finanziaria regionale considerati dall'art. 119 Cost. erano tutti interessati dalla circostanza che le norme impugnate prevedessero sostanzialmente un finanziamento regionale del "monopolio" dello Stato in tema di interventi straordinari di emergenza. Ed infatti, se si torna al ricostruito *iter* argomentativo della sentenza, si può agevolmente mettere in evidenza che, a ben vedere, la titolarità statale delle funzioni di protezione civile finanziate attraverso l'inasprimento del prelievo fiscale regionale rappresenta il *fil rouge* che accomuna le ragioni della fondatezza della questione con riferimento all'autonomia di entrata alle argomentazioni poste a sostegno delle altre censurate violazioni dell'art. 119 Cost.

Così, come visto, anche la compressione dell'autonomia finanziaria di spesa viene considerata dalla Corte costituzionalmente illegittima sulla base del rilievo che le Regioni sono obbligate ad impiegare le proprie risorse per finanziare una funzione statale. Analogamente, la violazione del principio di cui all'art. 119, comma 4, Cost., di integrale copertura finanziaria dei costi delle funzioni regionali con i canali di finanziamento ordinario, viene motivata dalla sentenza rilevando che la rottura del parallelismo tra entrate e spese deriva dalla circostanza che alle Regioni viene «accollato» il costo di una funzione statale. Ed è sempre per la medesima ragione, poi, per quanto non espressamente, che la sentenza censura l'irragionevolezza dell'obbligo di aumento delle entrate regionali. La conclusione per cui tale aumento pesa irragionevolmente sulla Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso, infliggendo così una «penalizzazione ulteriore» alle popolazioni interessate dall'emergenza, infatti, deriva dalla scelta del legislatore di finanziare l'intervento statale di protezione civile con il bilancio regionale. Così come, infine, dalla titolarità in capo allo Stato delle funzioni di protezione civile discende anche la violazione dell'art. 119, comma 5, Cost., che la Corte ricava dalla qualificazione delle maggiori

entrate fiscali regionali derivanti dalle norme impugnate come «risorse aggiuntive» per il bilancio statale.

5. In definitiva, dunque, tutte le argomentazioni spese dalla sentenza per dimostrare la violazione dell'autonomia finanziaria regionale muovono dalla comune, ma non sempre esplicitata, premessa che l'obbligo di imposizione fiscale posto a carico della Regione interessata dall'emergenza fosse destinato al finanziamento di una funzione di titolarità statale ed esercitata dallo Stato in regime di esclusività. Nel rispetto di questa premessa, tanto le argomentazioni in questione, quanto la decisione finale che esse sorreggono, meritano di essere condivise. In un sistema delle autonomie come quello risultante dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale che lo ha attuato, colmandone le lacune ed attenuandone le rigidità, ossia in un ordinamento non certo classificabile come federale ma comunque caratterizzato da rilevanti potenzialità autonomistiche, infatti, l'autonomia finanziaria delle Regioni – nelle sue diverse accezioni di autonomia di entrata, di spesa, di parallelismo tra entrate e funzioni, nonché di destinabilità di risorse aggiuntive dallo Stato alle Regioni «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni» – non può tollerare di essere compressa fino all'estremo dell'imposizione di un obbligo di trasferimento finanziario dalle Regioni allo Stato per il finanziamento di una funzione statale²⁰.

Proprio per il ruolo di “architrave” che essa svolge all'interno della motivazione della sentenza in commento, dunque, la qualificazione degli interventi di protezione civile susseguenti alla deliberazione dello stato di emergenza come funzione esclusiva statale sembra meritare qualche approfondimento.

Occorre, innanzitutto, partire dal dato testuale, che la sentenza richiama solo parzialmente nel *Considerato in diritto*. La conclusione che le funzioni di protezione civile finanziate attraverso l'obbligo di prelievo fiscale imposto alle Regioni siano di titolarità statale, infatti, viene ricavata dal comma 5-quater dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, il quale è letteralmente riferito alle risorse finanziarie necessarie per coprire i costi degli interventi straordinari susseguenti alla deliberazione dello stato di emergenza, alla quale si perviene nei casi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della medesima legge, ossia in occasione di quegli eventi che «per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari». Si tratta, dunque, dei casi in cui si attiva il potere d'ordinanza *extra ordinem* del Governo in materia di protezione civile, cui – come noto – può seguire la nomina di un commissario e l'avvio di una gestione emergenziale derogatoria del diritto vigente²¹.

Vi sono, però, altre norme che radicano la competenza statale. Innanzitutto, lo Stato, in relazione agli eventi che richiedono risorse e poteri straordinari, esercita le funzioni di riconoscimento, coordinamento, disciplina ed intervento anche attraverso le «strutture operative nazionali» del Servizio della protezione civile²² ed i prefetti (artt. 11 e 14 della legge n. 225 del 1992). A ciò si aggiunga che, sempre in materia di protezione civile, l'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998

²⁰ Anche se, in termini generali, andrebbe seriamente riflettuto se la questione del finanziamento “in senso inverso” non possa oggi porsi in modo diverso dopo la riforma dell'art. 81 Cost., atteso che il pareggio di bilancio e i limiti all'indebitamento possono porre lo Stato nella condizione di non poter far fronte a determinati impegni finanziari imprevisi. Il problema, però, non sembra porsi nel caso delle calamità naturali, che sembrano a buon diritto rientrare negli «eventi eccezionali» di cui al nuovo comma 2 dell'art. 81 Cost.

²¹ Sull'effettiva natura delle gestioni emergenziali cfr., per tutti, C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.* 2009, 317 ss.

²² Ossia, tra le più rilevanti, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le Forze armate, le Forze di Polizia, il Corpo forestale dello Stato, i Servizi tecnici nazionali, l'Istituto nazionale di geofisica, la Croce rossa italiana, le strutture del Servizio sanitario nazionale, le organizzazioni di volontariato e, infine, il Corpo nazionale soccorso alpino.

elenca una serie di «funzioni mantenute allo Stato», tra cui anche compiti operativi di intervento successivi al verificarsi dell'evento calamitoso, come ad esempio il «soccorso tecnico urgente» (comma 1, lett. f).

5.1 Ora, ciò che giova rilevare in questa sede è che il tessuto normativo che ancora oggi “monopolizza” in capo allo Stato la competenza ad intervenire con poteri derogatori per fronteggiare gli eventi che, per intensità ed estensione, possono essere considerati straordinari è nato e si è sviluppato prima della novella costituzionale del 2001.

Più in particolare, merita di essere evidenziato ai nostri più limitati fini (ossia in relazione alle funzioni statali finanziate attraverso il meccanismo previsto dalle norme impugnate), che la legge n. 225 del 1992, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, era nata con l'intento di superare le inadeguatezze che l'impianto normativo della precedente legge n. 996 del 1970²³ aveva denotato in relazione, da un lato, alla perdurante carenza di efficaci strumenti di prevenzione²⁴, dall'altro, all'essere stato concepito nella prospettiva esclusiva di uno Stato ancora sprovvisto di forme di decentramento amministrativo, senza tenere nella benché minima considerazione le esigenze del nascente ordinamento regionale²⁵. Segnatamente, quanto a questo secondo aspetto, vale la pena ricordare come le potenzialità operative della nuova figura commissariale – che, introdotta proprio con la legge del 1970, aveva ereditato nel sistema della prima legge di protezione civile le funzioni prefettizie – avessero finito per essere sostanzialmente paralizzate dal necessario rispetto delle competenze locali e di quelle delle neo-istituite Regioni, che il commissario non poteva *bypassare* non avendo poteri derogatori, oltre che dalla mancanza delle altrettanto necessarie forme di coordinamento amministrativo²⁶.

Tanto che la legge in questione era rimasta sostanzialmente inattuata in occasione di tutti i principali eventi calamitosi che funestavano la storia italiana nei venti anni successivi alla sua approvazione²⁷. Si era affermata, invece, del tutto *praeter legem*, la prassi della nomina di un «Ministro per il coordinamento della protezione civile»²⁸, cui venivano, però, successivamente attribuiti – attraverso la decretazione d'urgenza – anche poteri contingibili ed urgenti, da esercitarsi in deroga alla legge ma nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico²⁹. Per questa via, conseguentemente, si era realizzata la progressiva sostituzione del sistema ordinariamente previsto dalla legge del 1970, imperniato sulla declaratoria della calamità naturale e la nomina di un commissario sprovvisto in via generale di poteri d'ordinanza³⁰, ad uno parallelo, alimentato dalla decretazione d'urgenza attributiva di poteri *extra*

²³ L. 8 dicembre 1970, n. 996, *Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile*, in *G.U.*, 16 dicembre 1970, n. 617.

²⁴ Al riguardo cfr., per tutti, C. MEOLI, voce *Protezione civile*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino 1997, 131.

²⁵ M. MALO, F.S. SEVERI, *Il servizio nazionale di protezione civile. Legge 25 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Torino 1995, 13 considerano quest'ultimo «il più evidente limite della legge del 1970».

²⁶ L'inadeguatezza dei poteri di direzione del Ministro dell'Interno viene sottolineata, in particolare, da A. ROBECCI MAJNARDI, A. TRAVI, *I fenomeni sismici nella legislazione italiana*, in *Foro pad.* 1980, II, 23.

²⁷ Di «sostanziale disapplicazione» parla M. DI RAIMONDO, voce *Protezione civile*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano 1988, 504 ss.

²⁸ Al riguardo cfr. F. TERESI, *I commissari straordinari del Governo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano 1996, 1446, il quale sottolinea la differenza tra questa figura (che nella primissima versione aveva preso il nome di «Alto Commissario») e quella del commissario straordinario del Governo, affermando che solo la seconda ha «competenza generale anche se di settore».

²⁹ La ricognizione delle fonti attributive si può utilmente reperire in M.P. SPANO-P. PINNA, *Le ordinanze del Ministro per il coordinamento della protezione civile*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna 1992, 445, nota 8.

ordinem e basato su un Ministro senza portafoglio «dotato in via potenzialmente permanente dei poteri di coordinamento e di intervento»³¹.

Le funzioni statali di protezione civile cui si riferisce la sentenza in commento, dunque, venivano concepite dal legislatore del 1992 come lo strumento necessario per rendere efficaci le gestioni commissariali, la cui prontezza di intervento era stata «ostacolata» dalla fitta trama delle competenze regionali e dall'assenza di forme di coordinamento³². Da questo punto di vista, infatti, non a caso l'istituzione del «Servizio nazionale» rappresenta il punto in cui convergono le due «storie», fino ad allora parallele, dell'organizzazione delle funzioni statali di protezione civile e del potere derogatorio d'ordinanza dello Stato (*rectius*, del Governo).

5.2 Ma v'è di più. Non solo, infatti, questo modello organizzativo, dimidiato tra i propositi regionalistici e l'accentramento degli interventi straordinari, è nato in una realtà istituzionale e con delle finalità non ancora pienamente ispirate ad una logica autonomistica, ma non ha nemmeno subito modifiche dopo la revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione, la quale, però, all'art. 117, comma 3, Cost. ha annoverato la «protezione civile» tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente.

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che l'attribuzione del potere *extra ordinem* del Governo, e quindi il carattere statale delle funzioni di cui si discute, costituisce principio fondamentale della materia concorrente «protezione civile» e, pertanto, limita la discrezionalità del legislatore regionale nel conformare gli atti contingibili ed urgenti (sotto il profilo della competenza e degli effetti)³³, salva – naturalmente – la facoltà della Regione di provocare il controllo giurisdizionale della Corte e del giudice amministrativo per assicurare che i poteri governativi siano configurati in astratto ed esercitati in concreto in modo da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali e il rispetto del principio di leale collaborazione³⁴.

³⁰ Sul punto sia consentito di rinviare ad A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino 2011, 147 ss.

³¹ In proposito L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano 1993, 79-80 distingue nella prassi una differenza tra «attività urgenti di primo soccorso», in relazione alle quali i poteri straordinari e derogatori del Ministro «erano legittimati, automaticamente, al verificarsi di eventi calamitosi particolarmente rilevanti per gravità ed estensione» e «interventi successivi alla prima emergenza», con riferimento ai quali, invece, la previsione di poteri ministeriali doveva avvenire «con appositi provvedimenti legislativi emanati *ad hoc*».

³² E ciò nonostante l'art. 6, comma 1, proprio per superare l'impianto centralistico della vecchia legge del 1970, proclamasse 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». Con riferimento a questa disposizione parla di «complessa rete multilivello che, in un'ottica di sussidiarietà verticale ma anche orizzontale, coinvolge ogni livello di governo» G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere d'ordinanza*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 2010, 20.

³³ In particolare, con sent. 3 marzo 2006, n. 82 (in *Giur. cost.* 2006, 888 ss.), proprio in base a questo argomento, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le norme della legge regionale campana (artt. 4, comma 4 e 5, comma 5, l.r. n. 8 del 2004) che pretendevano di attribuire al Sindaco di Napoli i poteri d'urgenza previsti dall'ordinanza del Ministro dell'Interno n. 3142 del 2001 in relazione al crollo di un edificio, nonostante fosse venuto meno lo stato di emergenza decretato e successivamente prorogato dai D.p.c.m. dell'11 luglio 2001, del 2 agosto 2002 e del 12 settembre 2003.

³⁴ Cfr. Corte cost., 30 ottobre 2003, n. 327, in *Giur. cost.* 2003, 3114 ss., con nota di E. DI BENEDETTO, *Decretazione d'urgenza in materie di competenza regionale. Spunti di riflessione*, *ivi*, 3979 ss.; Id., 1 febbraio 2006, n. 32, *ivi* 2006, 262 ss.; Id., 6 ottobre 2006, n. 323, *ivi*, 3219 ss.

Con quest'orientamento la giurisprudenza costituzionale, pur continuando a qualificare l'impianto della legge del 1992 come policentrico³⁵, ha finito per avallare la legittimità di una delle scelte più «centralistiche»³⁶ della nuova disciplina della protezione civile, ossia quella di accentrare il potere d'ordinanza nelle mani del Governo, e quindi le funzioni susseguenti alla deliberazione dello stato di emergenza in capo all'amministrazione statale, consentendo ad essa di derogare, ai fini della realizzazione degli interventi emergenziali, le competenze degli stessi enti territoriali coinvolti³⁷. Il che, in particolare, comporta non solo che gli interventi successivi alla deliberazione dello stato di emergenza sono di competenza dello Stato, ma anche che la legge regionale non può pretendere di paralizzare gli effetti delle ordinanze di protezione civile e degli atti delle successive gestioni commissariali³⁸.

Non sorprende che tale giurisprudenza sia stata oggetto di dibattito in dottrina. Alcuni hanno sottolineato adesivamente che la competenza legislativa statale a disciplinare gli effetti della deliberazione dello stato di emergenza viene fondata dalla Corte anche sulla connessione «quasi naturale» che sussiste tra la materia «protezione civile» e la materia «tutela dell'ambiente»³⁹. Altra parte della dottrina, che a giudizio di chi scrive appare maggiormente condivisibile, invece, ha messo in evidenza come la ricostruzione dei principi fondamentali in materia di protezione civile attraverso l'individuazione di un monopolio statale sugli interventi emergenziali che postulano la spendita di poteri straordinari rischi di rappresentare, in realtà, un ritaglio di competenze a favore dello Stato, mentre sarebbe maggiormente coerente con il quadro costituzionale novellato fondare le competenze statali che derivano dalla deliberazione dello stato di emergenza, secondo alcuni, sulla disciplina costituzionale del potere sostitutivo⁴⁰, secondo altri, sulla «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni amministrative⁴¹.

³⁵ Cfr., già all'indomani dell'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, Corte cost., 9 novembre 1992, n. 418, in *Giur. cost.* 1992, 3944 ss.

³⁶ Così F. GIUFFRÉ, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statalistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Dir. e soc.* 2001, 111 ss., part. 154.

³⁷ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale che ha affermato la capacità del potere *extra ordinem* del Governo di derogare anche le competenze costituzionalmente garantite delle Regioni, non possibile in questa sede, sia consentito un ulteriore rinvio ad A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza*, cit., 318 ss., cui ci si può riferire anche per le necessarie indicazioni bibliografiche sulla copiosa dottrina che si è occupata del tema.

³⁸ Al riguardo cfr. Corte cost., 14 luglio 2006, n. 284 (in *Giur. cost.* 2006, 2916 ss.), la quale ha annullato alcune norme di una legge della Regione Calabria (artt. 14, comma 5 e 33, comma 2, l.r. n. 13 del 2005) che avevano disposto, in attesa dell'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti, la sospensione della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro e la sospensione dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti solidi urbani di Reggio Calabria, entrambi disposti con ordinanza dal commissario delegato dal Governo per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria. La prima delle due sospensioni è stata, poi, reiterata, in violazione del giudicato costituzionale, dalla l. r. n. 28 dicembre 2007, n. 27, motivando in base alla necessità di procedere all'espletamento delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica dell'impianto in questione. Anche tale legge, conseguentemente, è stata annullata dalla Corte, la quale ha ribadito che «il legislatore regionale non può utilizzare [...] la potestà legislativa per paralizzare – nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale – gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza, non impugnati» (Corte cost., 16 luglio 2008, n. 277, in *Giur. cost.* 2008, 3119).

³⁹ R. DICKMANN, *Competenza e regime giuridico dei provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri sostitutivi e di ordinanza del Governo*, in *Foro amm. CDS* 2008, 2549 ss.; G. RAZZANO, *Competenze legislative e giurisdizionali nelle emergenze. In margine alla sentenza n. 277/2008 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.* 2009, 1095 ss.

⁴⁰ S. MANGIAMELI, *Lo stato di emergenza e le competenze regionali*, in *Giur. cost.* 2006, 2926 ss.

⁴¹ G. FARES, *Ordinanze statali di necessità e urgenza e salvaguardia dell'autonomia regionale: limite dei principi fondamentali o chiamata in sussidiarietà?*, in *Giur. cost.* 2006, 2932 ss., part. 2938. Con una diversa sfumatura vedi anche F. MARONE, *Temporaneità dei poteri d'urgenza e*

6. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, è possibile allora mettere in luce che la sentenza in commento, nella parte in cui fa discendere automaticamente la violazione dell'autonomia finanziaria regionale dalla titolarità statale delle funzioni di protezione civile finanziate dalle norme impugnate, finisce, nonostante la netta presa di posizione a favore dell'incomprimibilità dell'autonomia garantita dall'art. 119 Cost., per perpetuare la scarsa sintonia regionalistica del tratto qualificante di un modello di gestione delle emergenze nato prima dell'istituzione delle Regioni e riformato prima della revisione del Titolo V. Infatti, per quanto ponga problemi di non poco momento discutere la ragionevolezza della scelta di fondo di affidare direttamente allo Stato la competenza a realizzare nell'immediatezza dell'evento calamitoso gli interventi che presuppongono il ricorso a poteri straordinari, le perduranti ragioni legate al rispetto del principio autonomistico avrebbero, forse, potuto essere meglio soddisfatte proprio attraverso un'interpretazione conforme a Costituzione delle norme attributive della competenza statale e, conseguentemente, delle norme sul finanziamento.

Al riguardo si possono proporre due osservazioni.

In primo luogo, l'art. 5-quinquies stabiliva che «qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-quater non siano sufficienti, *ovvero in tutti gli altri casi di eventi [...] di rilevanza nazionale*, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile» (corsivo mio). A differenza di quanto ha fatto la motivazione della sentenza, dunque, si sarebbe potuto concludere nel pieno rispetto della lettera della legge che le norme impugnate non imponessero alle Regioni di deliberare gli aumenti fiscali in esse indicati per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile. L'espressione «eventi di rilevanza nazionale», infatti, ben avrebbe potuto essere interpretata in maniera conforme al principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. ritenendo che l'accesso al Fondo statale per finanziare gli interventi di protezione civile fosse comunque consentito, in caso di estensione infraregionale dell'evento calamitoso, anche alle Regioni che non avessero deliberato l'aumento delle entrate fiscali previsto dal comma 5-quater⁴². Questo, naturalmente, in presenza di elementi tali da far ritenere che fosse, appunto, il principio di solidarietà nazionale ad imporre la copertura a carico del bilancio dello Stato dei costi degli interventi straordinari posti in essere dal Dipartimento della protezione civile.

Tale valutazione, peraltro, ed è questa la seconda osservazione, poiché ha carattere e contenuto omogeneo rispetto alla deliberazione dello stato di emergenza (forse addirittura necessitato, essendo preordinata alla copertura finanziaria dei costi degli interventi che da essa discendono) non avrebbe potuto che spettare alla competenza del Consiglio dei Ministri in sede di qualificazione dell'evento come rientrante tra quelli «che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari». Ora, poiché, ai sensi dell'art. 107, comma 1, lett. b), d.lgs. 112 del 1998, la deliberazione e la revoca dello stato di emergenza devono avvenire «d'intesa con le regioni interessate», un'interpretazione (sia delle norme attributive della competenza statale, sia di quelle impugnate) conforme agli artt. 5, 114, 117,

competenze regionali, ivi 2007, 2265 ss., secondo cui il principio di sussidiarietà dovrebbe garantire il carattere temporaneo delle misure derogatorie lesive dell'autonomia.

⁴² In questo senso si era anche espresso il parere del 14 marzo 2011 rilasciato dal Presidente emerito della Corte costituzionale Prof. Valerio Onida alla Presidenza della Giunta regionale della Regione Marche in ordine all'interpretazione delle norme impugnate (Registro Unico della Giunta Regionale, prot. 0146094 del 14 marzo 2011). Significativo notare che in quella stessa data sia stato adottato il D.p.c.m. recante gli indirizzi di cui si è detto *supra* § 2, di cui il parere citato non ha potuto tenere conto e che, viene, invece, richiamato dalla Regione Marche nel proprio ricorso (in *G.U.* 1°serie spec., 8 giugno 2011, n. 25) a sostegno dell'interpretazione invalsa di considerare l'inasprimento delle entrate regionali come requisito obbligatorio per poter accedere al Fondo nazionale.

comma 3, e 119 Cost. avrebbe potuto sorreggere la conclusione che anche la funzione amministrativa statale di gestire l'accesso al Fondo nazionale della protezione civile, e in quella sede di verificare se l'evento può essere considerato «di rilevanza nazionale», dovesse essere esercitata con il coinvolgimento paritario delle Regioni interessate in un procedimento rispettoso del principio di leale collaborazione.

Al riguardo la Corte avrebbe potuto fare applicazione dei principi recentemente affermati, e richiamati dagli stessi ricorsi regionali⁴³, nella recente sentenza n. 33 del 2011, in cui la giurisprudenza costituzionale ha considerato rispettosa del principio di leale collaborazione una disciplina statale che prevedeva un procedimento articolato, dapprima, nella nomina di un comitato a composizione paritaria e, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, nell'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri con la partecipazione del Presidente della Regione interessata⁴⁴. In quella pronuncia, infatti, la Corte ha fissato alcuni principi, in parte già presenti nella propria precedente giurisprudenza, che avrebbero potuto trovare applicazione anche nel caso della funzione statale di realizzazione degli interventi straordinari e di gestione dell'accesso al Fondo nella materia concorrente «protezione civile». In primo luogo, essa ha chiarito che consente un adeguato coinvolgimento della Regione un meccanismo che, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, «non determina 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»⁴⁵. In secondo luogo, la medesima ha precisato che tale meccanismo è legittimo perché «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». Infine, essa ha sottolineato che sulla decisione presa sotto la forma del decreto del Presidente della Repubblica «si esercita [...] 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».

La sentenza, dunque, facendo applicazione di questi principi (e senza doversi spingere fino all'individuazione di specifici moduli procedimentali), avrebbe potuto interpretare le norme impugnate nel senso di ritenere che la decisione statale relativa all'utilizzo del Fondo nazionale della protezione civile per il finanziamento degli interventi straordinari relativi agli eventi calamitosi di

⁴³ In particolare dal citato ricorso della Regione Marche, nonché da quelli delle Regioni Abruzzo e Puglia (entrambi in *G.U.* 1°serie spec., 8 giugno 2011, n. 25). Ma si tenga presente che il mancato rispetto di un modello procedimentale collaborativo in ordine alla definizione della «rilevanza nazionale» o meno dell'evento era stato censurato anche dai ricorsi della Regione Liguria (in *G.U.* 1°serie spec., 1 giugno 2011, n. 23) e della Regione Toscana (in *G.U.* 1°serie spec., 15 giugno 2011, n. 26).

⁴⁴ Corte cost., 2 febbraio 2011, n. 33, punto 7.1.2 del *Considerato in diritto*, in cui viene ribadito che, in materia di potestà legislativa regionale, non può essere considerata costituzionalmente legittima una norma attributiva di competenze statali «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». A commento della decisione si possono vedere A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* 2012; A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *Federalismi.it* 6/2011; A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011)*, in *Giur. it.* 2011, 1509 ss.

⁴⁵ *Ivi*, cui si riferiscono anche i virgolettati che seguono.

estensione infraregionale andasse adottata nell'ambito della deliberazione dello stato di emergenza ed all'interno di un procedimento che, per un verso, obbligasse a reiterate trattative per il raggiungimento dell'intesa⁴⁶, per l'altro, consentisse l'attivazione del controllo giurisdizionale sull'esistenza del presupposto dell'«evento di rilevanza nazionale» e sulla relativa motivazione governativa⁴⁷. Alla stregua di questa interpretazione conforme, infatti, sarebbero venuti meno i censurati profili di violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Innanzitutto, sarebbe stata ridimensionata, entro i limiti della tollerabilità costituzionale, la compressione dell'autonomia di entrata, perché l'aumento dei tributi, delle addizionali e delle aliquote di competenza regionale sarebbe stato facoltativo e ad esso la Regione avrebbe potuto discrezionalmente addivenire in una concertazione con lo Stato, decidendo magari – per ottenere la deliberazione dello stato di emergenza e l'accesso al Fondo – di concorrere al finanziamento degli interventi straordinari con l'aumento di alcune (e non di tutte le) entrate fiscali e non necessariamente fino al massimo consentito dalla legge. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa e di decisione unilaterale del Governo di negare tale accesso, poi, la Regione avrebbe potuto provocarne il controllo giurisdizionale, ottenendo la “condanna” dello Stato a coprire col Fondo il costo delle misure straordinarie poste in essere dalle strutture statali della protezione civile.

Di portata assai più ridotta sarebbe, inoltre, apparsa anche la violazione dell'autonomia di spesa, perché il concorso della Regione interessata alla copertura delle spese dell'intervento del Dipartimento della protezione civile avrebbe riguardato una funzione formalmente statale, ma il cui concreto esercizio si sarebbe tradotto in atti dal contenuto codeciso paritariamente o, comunque, sottoponibile a controllo giurisdizionale in caso di diniego di accesso al Fondo. Al riguardo giova evidenziare che, in sede di deliberazione dello stato di emergenza e di decisione sul finanziamento tramite il Fondo, la concertazione avrebbe potuto riguardare anche l'eventuale delega di funzioni statali, la nomina e l'individuazione del Commissario, l'assegnazione al medesimo di obiettivi dirigenziali⁴⁸, nonché l'introduzione di forme di coordinamento, controllo e rendicontazione in grado di assicurare il coinvolgimento della Regione interessata.

Per le medesime ragioni, del resto, sarebbe risultato smorzato anche il contrasto con il principio della necessaria corrispondenza tra entrate e funzioni. A ciò si aggiunga che, nonostante la riserva statale di funzioni per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), le Regioni sono titolari di importanti funzioni proprie in materia di protezione civile, che sarebbero state rivitalizzate ed implementate da un modello collaborativo come quello che sarebbe risultato dall'interpretazione conforme di cui si discute⁴⁹. Solo al prezzo di un esasperato

⁴⁶ Ad esempio, prevedendo, al fine di non ritardare la tempestività degli interventi, una successiva integrazione della deliberazione dello stato di calamità naturale in punto di copertura degli oneri finanziari.

⁴⁷ In proposito si tenga presente che la giurisprudenza amministrativa ha già affermato la sottoponibilità della deliberazione dello stato di emergenza a controllo di legittimità, affermando che la medesima «implica l'esercizio di un'amplessima potestà discrezionale che trova un limite nei requisiti di legge, nella ragionevolezza, oltre che nell'impossibilità di poter altrimenti fronteggiare la situazione». Cfr. Consiglio Stato, Sez. IV, 4 aprile 2000, n. 2361.

⁴⁸ Su cui opportunamente insiste, ad altro proposito, G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari 2010, 261 ss.

⁴⁹ Si consideri, infatti, che, ai sensi dell'art. 12 della legge del 1992, le Regioni partecipano all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile indicate nell'art. 3 (ossia anche il «soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi di cui all'articolo 2»), «assicurando, nei limiti delle competenze proprie o delegate dallo Stato e nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, lo svolgimento delle attività di protezione civile». Inoltre, l'art. 108, d.lgs. n. 112 del 1998 assegna sempre alle Regioni il compito di provvedere all'attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita

formalismo, dunque, si sarebbe potuto invocare il parallelismo di entrate e funzioni regionali per negare che la Regione potesse concorrere al finanziamento degli interventi straordinari posti in essere sul proprio territorio.

Ancora, l'interpretazione della nozione di «eventi di rilevanza nazionale» secondo il principio solidaristico, nel consentire l'accesso al Fondo anche per le emergenze limitate al territorio di una sola Regione, avrebbe rimosso l'irragionevolezza dell'attribuzione diretta ed immediata del peso finanziario degli interventi in capo alle popolazioni colpite, che sarebbero state chiamate ad un concorso eventuale e variamente configurabile in sede di intesa con lo Stato.

Infine, il coinvolgimento del Fondo della protezione civile in via non meramente sussidiaria ed a vantaggio della realizzazione di interventi decisi paritariamente con la Regione interessata avrebbe consentito di sgombrare il campo dall'ipotesi di una destinazione di risorse aggiuntive da quest'ultima allo Stato, permettendo semmai di ricondurre alla logica e alla lettera dell'art. 119, comma 5, Cost.⁵⁰ l'intervento posto in essere dallo Stato – attraverso il Fondo e/o mediante successive misure *ad hoc* – per finanziare le funzioni regionali di protezione civile connesse all'emergenza in senso stretto ed alla ricostruzione⁵¹.

7. A corollario di quanto fin qui osservato si può anche rilevare che, in termini più generali, rispetto al percorso motivazionale seguito dalla Corte, la suggerita interpretazione conforme sarebbe risultata maggiormente coerente sia con la giurisprudenza costituzionale in tema di emergenza, sia con la ricostruzione complessiva dei rapporti Stato-Regioni operata dalla stessa Corte dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

Dal primo punto di vista, infatti, non si può non tenere nel debito conto che la compressione dell'autonomia finanziaria determinata dalle norme impugnate avrebbe operato non nel contesto ordinario delle relazioni tra centro e periferia ma esclusivamente per la copertura dei costi degli interventi straordinari della protezione civile, i quali – in quanto finalizzati a «tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente»⁵² attraverso misure derogatorie – rientrano nell'ambito di quelle situazioni di emergenza che, per pacifica giurisprudenza costituzionale, sono in grado di giustificare, sebbene a certe condizioni (essenzialmente proporzionalità e leale collaborazione), la parziale e

nelle aree colpite da eventi calamitosi (comma 1, lett. a, n. 4), nonché agli interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato (comma 1, lett. a, n. 7).

⁵⁰ Pacificamente applicabile al caso delle calamità naturali. Al riguardo cfr., per tutti, G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Torino 2006, 2374 ss.; C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost.*, cit., 617-8, i quali ritengono che in caso di emergenze lo Stato debba intervenire finanziariamente attraverso «risorse aggiuntive», postulando invece gli «interventi speciali» un'attività di tipo prevalentemente materiale. A ben vedere, però, questa seconda fattispecie, proprio nell'interpretazione proposta dalla dottrina da ultimo citata, sembra essere quella maggiormente aderente al caso degli interventi straordinari della protezione civile, atteso che i medesimi si traducono essenzialmente in prestazioni materiali realizzate dalle strutture di missione nell'immediatezza degli eventi e per il superamento della fase acuta dell'emergenza, mentre la fattispecie delle «risorse aggiuntive» sembra attagliarsi meglio al finanziamento della successiva fase della ricostruzione. Sul rapporto tra i due canali di finanziamento straordinario si veda anche la nota seguente.

⁵¹ Viene qui in rilievo il dibattuto problema se le «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali» di cui all'art. 119, comma 5, Cost. debbano essere distinti per l'autonomia di spesa che contraddistingue le prime a fronte del vincolo di destinazione che caratterizza i secondi (così A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in questa *Rivista* 2003, 108), oppure se per entrambe le forme di finanziamento aggiuntivo si debbano (come sembra profilare G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'art. 119 della Costituzione*, in *Il lavoro nelle PA* 2002, n. 1, 77 ss.) o si possano (come ritiene, invece, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1457 ss.) prevedere vincoli di spesa. Più in generale, sull'eterogeneità dei due strumenti, cfr. D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo* 2002, 292 ss.

⁵² Così, infatti, l'art. 1, comma 1, legge n. 225 del 1992.

temporanea lesione delle altre forme di autonomia costituzionale della Regione, sia di quella legislativa che di quella amministrativa⁵³. L'assoluta intangibilità dell'autonomia finanziaria regionale predicata dalla sentenza in commento rappresenta, dunque, un elemento distonico rispetto al regime giuridico dell'emergenza costituzionale; e ciò anche perché, com'è stato opportunamente osservato, «l'autonomia finanziaria è un attributo meramente strumentale che serve agli enti per poter concretamente esercitare quei poteri che consentono loro di perseguire in autonomia proprie politiche, per cui essa è predicabile esclusivamente entro gli ambiti in cui ricorre questa possibilità ed è in riferimento a tali ambiti che opera l'art. 119 e la tipizzazione delle forme di finanziamento da esso prescritta»⁵⁴.

Dal secondo punto di vista, invece, si può notare che una soluzione che avesse consentito, nel rispetto della leale collaborazione e del controllo giurisdizionale, il concorso della Regione al finanziamento degli interventi straordinari per le emergenze limitate al suo territorio, ancorché «di rilevanza nazionale», sarebbe stata in piena armonia con la logica di flessibilizzazione del riparto di competenze Stato-Regioni costantemente seguita dalla giurisprudenza costituzionale nel governare la lunga, complessa ed articolata stagione attuativa della revisione del 2001. Un modello quale quello che sarebbe risultato dall'interpretazione conforme delle norme attributive della competenza statale e delle norme impugnate, infatti, avrebbe rappresentato un'alternativa costituzionalmente legittima alle due diverse ed opposte rigidità derivanti, da un lato, dal meccanismo introdotto dalle norme impugnate, che poneva direttamente ed immediatamente tutto il peso finanziario degli interventi a carico della Regione interessata, dall'altro, dal sistema oggi vigente per effetto della sentenza, che pone gli oneri esclusivamente a carico dello Stato, senza prevedere la possibilità di un'eventuale e variabile compartecipazione regionale ai costi.

In definitiva, l'affermazione dell'assoluta incomprimibilità dell'autonomia finanziaria delle Regioni anche a fronte di emergenze circoscritte al territorio di una sola di esse rischia di costituire una presa di posizione solo apparentemente più autonomista. E ciò fondamentalmente per due ragioni. In primo luogo, perché la sottolineatura del "monopolio" statale in tema di interventi straordinari di protezione civile accentua il carattere centralistico delle scelte operate dal legislatore del 1992, mentre un'interpretazione conforme dal tenore di quella suggerita avrebbe declinato le funzioni statali di protezione civile in maniera tale da assicurare un reale e concreto coinvolgimento delle Regioni nella gestione dell'emergenza. In secondo luogo, perché il ripristino del sistema di finanziamento basato esclusivamente sul Fondo nazionale perpetua un meccanismo che reca in sé un pericoloso seme di deresponsabilizzazione politico-amministrativa della classe dirigente regionale, la quale può essere indotta (e di fatto lo era) ad invocare l'intervento dello Stato per poter beneficiare della capienza del suo bilancio, ma così facendo si spoglia delle proprie competenze, che dalle ordinanze di protezione civile vengono derogate⁵⁵, e con esse anche delle proprie responsabilità davanti ai cittadini.

Giova, infine, segnalare che sul meccanismo di finanziamento delle emergenze ha poi indirettamente inciso la recente novella del sistema di

⁵³ Vedi *supra*, nota 37.

⁵⁴ A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 882-3, il quale, però, propone tale affermazione nella prospettiva di una problematica diversa, ossia con riguardo alle funzioni di programmazione che comportano l'intervento finanziario dello Stato ed un'attività meramente esecutiva, sprovvista quindi di autonomia politica, da parte delle Regioni.

⁵⁵ Sul punto, volendo, A. CARDONE, *La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. La dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo*, in *Osservatoriosullefonti.it* 1/2011, 8 ss.

protezione civile operata con il d.l. 15 maggio 2012, n. 59⁵⁶, la quale ha previsto che lo stato di emergenza non può superare i sessanta giorni, prorogabili per non più di altri quaranta. L'automatismo tra realizzazione degli interventi straordinari, susseguenti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, ed esclusività del finanziamento statale, infatti, risulta irrigidito dal contingentamento temporale dello stato di emergenza, perché, da un lato, l'intervento del Fondo si arresterà in tempi più brevi, dall'altro, la Regione, la cui autonomia finanziaria è stata astrattamente dichiarata intangibile dalla sentenza in commento, rischierà in concreto di dover intervenire con il proprio bilancio (e l'inasprimento delle proprie entrate fiscali) quando ancora gli interventi straordinari devono essere completati. Tanto che, in occasione della prima calamità naturale successiva alla riforma in questione (quella del sisma emiliano del 20 e 29 maggio 2012), il Governo ha sentito l'esigenza di intervenire con decreto-legge per prorogare fino al 31 maggio 2013 lo stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei Ministri con le delibere del 22 e 30 maggio 2012⁵⁷.

Se, dunque, una conclusione si può trarre dalla vicenda in oggetto essa pare ravvisabile nella constatazione che la valorizzazione delle prerogative regionali in tema di protezione civile avrebbe bisogno, più che di una battaglia di retroguardia a difesa dell'assoluta incomprimibilità dell'autonomia finanziaria delle Regioni, di una "ristrutturazione" delle funzioni statali in chiave collaborativa. A ciò, certo, sarebbe chiamato innanzitutto il legislatore, ma anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe potuto dare, in occasione della sentenza in epigrafe, un più incisivo contributo.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Firenze.

⁵⁶ In particolare, ci si riferisce all'art. 1, comma 1, lett. c), num. 1, d.l. 15 maggio 2012, n. 59, in *G.U.*, 16 maggio 2012, n. 113.

⁵⁷ Cfr. art. 1, comma 3, d.l. 6 giugno 2012, n. 74, in *G.U.*, 7 giugno 2012, n. 131.