

Sentenza: 5 giugno 2018, n. 172 - deposito del 23 luglio 2018

Materia: Sanità – coordinamento finanza pubblica - paesaggio

Parametri invocati: articoli 3, 9, 81, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettere l) e s), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I)

Esito:

-illegittimità costituzionale degli articoli 23, 26, 48, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

-non fondate le altre questioni sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, gli articoli 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli artt. 3, 9, 81, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettere l) e s), e terzo, della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 23 della l.r. Siciliana 16/2017, che autorizza la spesa di due milioni di euro, a valere sul fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per la concessione di contributi ai Comuni che redigono il Piano comunale amianto e per rimuovere e smaltire i manufatti in amianto. La difesa dello Stato ha dedotto la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione possono essere utilizzate solo per finanziare i progetti inclusi nel Patto per il Sud, tra i quali non rientrano gli interventi per lo smaltimento dell'amianto. La questione per la Corte è fondata. Il fondo per lo sviluppo e la coesione è disciplinato dal d.lgs. 88/2011 sul federalismo fiscale e l'articolo 4 attribuisce al fondo la natura di strumento di finanziamento nazionale, che concorre alla realizzazione di interventi volti al riequilibrio economico e sociale nelle diverse aree del Paese. L'art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*", ha disciplinato le modalità di utilizzo delle risorse assegnate al fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, prevedendo, in particolare, che la dotazione finanziaria del fondo è impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, individuate dall'autorità politica per la coesione e ripartite dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) con propria delibera, in coerenza con le scelte di investimento effettuate per l'impiego dei Fondi strutturali europei e del relativo cofinanziamento nazionale. La normativa ha previsto che le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione siano a destinazione vincolata e ciò rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di

copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme. La Corte richiama l'obbligo di corrispondenza tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione già sanciti con sentenza 272/2011. L'assenza di copertura finanziaria determina, dunque, l'illegittimità della previsione dell'art. 23 della l.r. Siciliana 16/2017 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Costituzione. Il Presidente del Consiglio di ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per assenza di copertura finanziaria, anche in riferimento all'art. 26 della l.r. Siciliana 16/2017. Anche in relazione a tale previsione normativa la difesa dello Stato ha sostenuto che la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. deriva dalla natura vincolata delle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione e dal fatto che, tra i progetti inclusi nel Patto per il Sud, non rientrano quelli a sostegno delle imprese danneggiate dai cantieri pubblici. Per la Corte la questione è fondata. Il vincolo di destinazione impresso alle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2014-2020 impone l'utilizzo delle somme assegnate alla Regione Siciliana solo per la realizzazione degli interventi inclusi nel Patto per lo sviluppo della medesima Regione Siciliana. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, evidenziando il suo contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute negli articoli 143 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e la conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Il ricorrente individua tre distinti profili di illegittimità costituzionale in relazione ai tre diversi commi dell'articolo impugnato. Il comma 1 dell'art. 48, con riferimento alle opere qualificate come di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici (con la sola esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche), limita i vincoli derivanti dal piano paesaggistico territoriale alle sole misure in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità paesaggistiche, senza prevedere la possibilità di stabilire divieti assoluti di intervento. Tale previsione, secondo il ricorrente, ridurrebbe sostanzialmente il potere di valutazione della compatibilità paesaggistica riservato, dalla norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 146 cod. beni culturali, alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica. Inoltre, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto anche con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 143 del detto codice che, nello stabilire i contenuti del piano paesaggistico, non prevede limitazioni della portata dei vincoli derivanti da esso. L'Avvocatura dello Stato ritiene costituzionalmente illegittima anche la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo impugnato, secondo cui la procedura di valutazione, avviata con istanza del proponente, va conclusa, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con delibera espressa della Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana. Ciò in quanto la norma in esame, attribuendo in via esclusiva a un organo politico, la Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale, la decisione sull'esito del procedimento, sottrarrebbe agli organi tecnici, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 146 cod. beni culturali, ogni valutazione in ordine alla compatibilità ambientale degli interventi proposti. Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della costituzionalità anche del comma 3 dell'art. 48 della citata legge regionale, secondo cui le opere che abbiano già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni prima della data di adozione dei singoli piani paesaggistici territoriali, possano essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità previste in questi atti, senza necessità di ulteriori valutazioni. Ciò in quanto tale disposizione contrasterebbe con l'art. 146 cod. beni culturali, stante la deroga operata dalla norma regionale al regime dell'autorizzazione paesaggistica stabilito dalla disciplina statale e la definizione favorevole ex lege di procedimenti ancora pendenti. Per la Corte le questioni sono fondate. La Corte ricorda che più volte ha affermato che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato. Quanto, poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni

previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale e ricorda in particolare le sentenze 238/2013, 66/2012, 207/2012, 164/2009, 232/2008, 51/2006. Al riguardo, la Corte ha anche sottolineato che il legislatore statale, tramite l'emanazione di tali norme, conserva il potere, nella materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali. Gli articoli 143 e 146 cod. beni culturali debbono, pertanto, essere qualificati come norme di grande riforma economico-sociale che anche le Regioni a statuto speciale debbono osservare. In relazione al comma 1 dell'articolo 48 della legge regionale in esame, con riferimento ad opere qualificate come di pubblica utilità la norma impugnata esclude che dal piano possano derivare divieti assoluti di intervento e ciò contrasta, evidentemente, con la finalità principale del piano paesaggistico che è, appunto, quella della tutela dell'interesse primario alla conservazione del paesaggio. La Corte ricorda che il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio. In questa più ampia prospettiva, rilevano l'art. 135, comma 4, lettera d), e l'art. 143, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione *"delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati"* nonché *"delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate"*. Tuttavia, se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, il piano può prevedere anche divieti assoluti di intervento. La possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico. Costituzionalmente illegittima deve pure ritenersi la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 48, della stessa legge regionale, secondo cui la procedura di valutazione della compatibilità paesaggistica deve essere definita con una delibera espressa della Giunta regionale. L'articolo 146 cod. beni culturali, infatti, non solo stabilisce, al comma 5, che sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5, ma prevede anche, al comma 6, che la Regione eserciti la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia. Da ciò risulta l'evidente indispensabilità della partecipazione di organismi tecnici nel procedimento di valutazione della compatibilità paesaggistica. Pure fondata risulta la censura formulata dal ricorrente in relazione al comma 3 dell'art. 48. La disposizione regionale impugnata contrasta, peraltro, con il comma 4 dello stesso art. 146 cod. beni culturali e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 48. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 54 della l.r. in oggetto che aggiunge i commi 2-ter e 2-quater all'art. 90 della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), qualificando l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) quale ente del

settore sanitario di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 6/2009 e di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 (Interventi finanziari urgenti per l'occupazione e lo sviluppo). La norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di *"tutela della salute"* e di *"coordinamento della finanza pubblica"*, sia con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti, eccedendo le competenze statutarie di cui agli artt. 14 e 17, lettere b) (igiene e sanità pubblica), e c) (assistenza sanitaria), dello statuto della Regione Siciliana. Per la Corte la questione è fondata con riferimento alla violazione dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica. L'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, dalla stessa Corte e ricorda le sentenze 193/2007 e 203/2008. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ritenendo che si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., eccedendo le competenze che gli articoli 14 e 17 dello statuto attribuiscono alla Regione Siciliana. Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, includendo nell'ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità anche il personale in posizione di comando dell'ARPA, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di *"ordinamento civile"*, contrastando con la normativa statale vigente in materia di comando e, in particolare, con il principio fondamentale stabilito dall'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Per la Corte la questione è fondata. Il legislatore siciliano, nel disporre l'applicazione anche al personale comandato del contratto collettivo applicabile ai dipendenti dell'ARPA, interviene dunque oggettivamente in materia demandata alla competenza statale, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione e viene dichiarata illegittima costituzionalmente l'art. 55 della l.r. 16/2017. Viene poi posta la questione concernente la legittimità costituzionale dell'art. 56 della l.r. in oggetto che sostituisce l'art. 1 della legge regionale Siciliana 29 dicembre 2014, n. 29 prevedendo che la Regione Siciliana riconosce e valorizza le competenze degli operatori del settore motorio e sportivo, con particolare riferimento ai laureati in scienze motorie e ai diplomati ISEF. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, eccedendo le competenze assegnate alla Regione Siciliana dagli artt. 14 e 17 dello statuto regionale. Anche quest'ultima questione per la Corte è fondata e la stessa ricorda che con orientamento costante, ha affermato che *"la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali"* come affermato con sentenza 98/2013. La disposizione regionale censurata ha significativamente innovato rispetto al testo previgente. La norma riconoscendo l'esercizio dell'attività professionale svolta esclusivamente da soggetti in possesso di laurea in Scienze motorie o del diploma ISEF, omette ogni riferimento ai fisioterapisti, nonostante quanto previsto dal d.m. 741/1994. Escludendo i fisioterapisti dalle attività professionali da svolgere a fini di prevenzione nell'ambito delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, la norma regionale impugnata si pone, quindi, in palese contrasto con la regolazione delle competenze di tali operatori sanitari effettuata dalla normativa statale, e in tal modo viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che, in materia di legislazione concorrente, riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, tra i quali va ricompreso quello della individuazione delle figure professionali e dei correlati titoli abilitanti. Viene dichiarata

l'illegittimità costituzionale dell'art. 56 della l.r. Siciliana 16/2017.