

Sentenza: 1° dicembre 2020, n. 281

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, condizione giuridica dello straniero e immigrazione, tutela della salute

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 117, commi secondo, lett. a), b), m), e s), e terzo, Cost. nonché art. 5, numero 16), l. cost. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 14, 45, comma 1, lettera b), 74, comma 3, e 88 – nella parte in cui introduce l'art. 77, comma 3-quinquies, l.r. Friuli Venezia Giulia 18/2005 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) – l.r. Friuli Venezia Giulia 9/2019 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale)

Esito:

1) ill. cost. art. 77, comma 3-quinquies, l.r. Friuli Venezia Giulia 18/2005, introdotto dall'art. 88 della l.r. Friuli Venezia Giulia 9/2019; 2) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di leg. Cost. art. 14 della l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 9/2019, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.; 3) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 45, comma 1, lett. b), della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost.; 4) non fondatezza delle questioni di leg. cost. art. 74, comma 3, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost., nonché all'art. 5, numero 16), della l. cost. 1/1963 (Statuto speciale).

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 45, comma 1, lett. b), 74, comma 3, e 88 – nella parte in cui introduce l'art. 77, comma 3-quinquies, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 18/2005 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) – della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale) in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, commi secondo, lett. a), b), m), e s), e terzo, Cost., nonché all'art. 5, numero 16, dello statuto speciale, l.cost. 1/1963.

La prima questione concerne l'art. 14 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019 che modifica l'art. 5 della l.r. 9/2005 (Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali), aggiungendovi i commi 7-bis e 7-ter.

La disposizione impugnata introduce un termine di trenta giorni per la riduzione in pristino dello stato dei luoghi da parte dell'organizzatore, dopo le attività autorizzate ai sensi dell'art. 12 della l.r. 17/2009 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), concernente le manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche, con o senza mezzi a motore, anche a carattere amatoriale, per l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale funzionali all'organizzazione e allo svolgimento delle predette manifestazioni. Inoltre, si dispone

che per tale lasso di tempo non si applichi l'art 4, comma 1, della l.r. 9/2005, che vieta gli interventi di riduzione di superficie sui prati stabili.

Secondo la difesa statale in tal modo sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – in relazione al d.P.R. 357/1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e alla l. n. 157/1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) – in quanto si determinerebbero impatti negativi sui prati stabili e si ridurrebbero i livelli di tutela ambientale previsti dalla normativa statale.

In via preliminare la Corte respinge le eccezioni d'inammissibilità sollevate per la genericità delle censure e la mancata indicazione delle competenze statutarie, in considerazione del fatto che appare comunque possibile determinare i termini della questione. Lo Stato, infatti, assume la violazione degli standard di tutela ambientale degli habitat naturali fissati dal d.P.R. n. 357/1997 (che ha recepito la direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche) e dalla l. n. 157/1992, modificata dalla l. n. 96/2010 (Legge comunitaria 2009, di recepimento della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici»). Nel caso di specie, la parte ricorrente lamenta la violazione di standard nella materia della «tutela dell'ambiente», idonei a limitare anche la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.

Per quanto attiene al merito della questione, la Corte ricostruisce il contesto normativo entro cui va ad introdursi la disposizione impugnata. In particolare, il d.P.R. 357/1997, nel recepire la direttiva 92/43/CEE, detta la disciplina degli habitat naturali e delle relative specie floristiche e faunistiche. Sono individuate le zone speciali di conservazione (ZSC), cioè i siti d'importanza comunitaria dove vigono le misure di conservazione volte al mantenimento o al ripristino degli habitat naturali. È definito di importanza comunitaria (SIC) un sito ricompreso in una lista redatta dalla Commissione europea e inserito nella rete ecologica «Natura 2000», formata dai siti in cui sono presenti i tipi di habitat naturali elencati nell'Allegato I della direttiva. Ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 357/1997, le Regioni assicurano, per i SIC opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali, adottando per le ZSC le misure di conservazione necessarie. Della rete Natura 2000 fanno parte anche le zone di protezione speciale (ZPS), di cui all'art. 1 della l. n. 157/1992. Anche in tal caso le Regioni sono tenute ad adottare le misure di conservazione di cui al d.P.R. n. 357/1997.

La normativa statale fissa dunque alcuni standard per la conservazione degli habitat naturali, come individuati dalla disciplina comunitaria, ed è quindi ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente», potendo limitare anche le competenze statutarie delle autonomie speciali (cfr. sent. 151/2018, 300/2013 e 425/1999).

In questo contesto la l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2005 stabilisce la disciplina dei prati stabili, individuati dall'art. 2 come determinate formazioni di vegetazione, suddivise nelle tipologie dell'Allegato A, nonché come formazioni erbacee di cui all'Allegato I della direttiva n. 92/43/CEE. Pertanto, nella definizione normativa di prato stabile naturale non rientrano solo i siti individuati dalla normativa europea. L'art. 4 delimita poi le attività non ammesse sui prati stabili, tra cui la riduzione di superficie, riguardo alla quale, tuttavia, l'art. 5, comma 1, stabilisce alcune deroghe, ma «compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità». Su tali deroghe interviene l'impugnato art. 14 l.r. Friuli-Venezia

Giulia 9/2019, aggiungendo i commi 7-bis e 7-ter all'art. 5 l.r. 9/2005. Tali disposizioni prevedono una specifica procedura per la restituzione in pristino dei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni autorizzate ai sensi dell'art. 12 l.r. 17/2009, nel caso in cui il materiale del fondo stradale si depositi accidentalmente sul prato stabile nel corso delle relative attività, individuando nel soggetto organizzatore il responsabile della restituzione in pristino, che deve essere effettuata entro trenta giorni dal termine dell'attività autorizzata. La disciplina regionale prevede dunque per le autorizzazioni per le manifestazioni il parere della struttura regionale competente in materia di tutela degli ambienti naturali, nel caso in cui il transito interessi SIC e ZPS o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili. Tale parere, tra l'altro, è adottato al solo fine di accertare che il tracciato non ricada in dette aree, dove le attività in questione sono dunque escluse. Nel caso di specie, dunque, pur essendo introdotto un caso di deroga al divieto di riduzione di superficie, resta fermo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, l.r. 9/2005, che prevede che tali deroghe devono comunque avvenire compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità.

Di conseguenza, secondo le disposizioni impugnate l'attività consentita non potrebbe comunque svolgersi in pregiudizio della disciplina sugli habitat naturali, né essere effettuata nei siti individuati dal d.P.R. n. 357 del 1997. Con la conseguenza, secondo la Corte, che le disposizioni impugnate sono compatibili con gli standard fissati dallo Stato per la conservazione degli habitat naturali.

La seconda questione oggetto d'impugnazione riguarda l'art 45, comma 1, lett. b), l.r. 9/2019, che abroga l'art. 17 l.r. 31/2015 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate), in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere. Secondo lo Stato tale abrogazione violerebbe l'art 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost., in relazione agli artt. 3, comma 5, e 40 del d.lgs. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). In tal modo, infatti, si creerebbe un vuoto normativo nella legislazione regionale con riferimento alla disciplina dell'accesso di cittadini stranieri all'idonea soluzione abitativa, non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al «programma annuale», di cui all'abrogato art. 17 per promuovere le specifiche forme d'intervento a favore delle persone straniere.

Anche per tale questione la Corte rigetta le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia con analoghe motivazioni sopra espresse. La Corte ritiene poi la questione non fondata nel merito.

L'art. 3, comma 5, del d.lgs. 286/1998 prevede che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali adottino i provvedimenti tesi a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti degli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua e all'integrazione sociale. L'art. 40 stabilisce poi che le Regioni predispongano centri di accoglienza per ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative, determinando i requisiti gestionali e strutturali dei centri. Gli stranieri regolarmente soggiornanti, inoltre, possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali. Infine, per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, è possibile accedere, in condizioni di parità con i

cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali. Si tratta di disposizioni che, per espressa indicazione dell'art. 1 del d.lgs. 286/1998, si impongono anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

La Corte precisa che le competenze esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost., in materia di «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione» lasciano impregiudicata la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, concernenti ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori o dei titoli di soggiorno (sent. 2/2013, 61/2011). In particolare, gli interventi relativi agli alloggi per gli stranieri ricadono nell'ambito di competenze residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale, entro cui deve essere garantito il diritto fondamentale all'abitazione, come sancito anche dall'art. 3, comma 5, d.lgs. 286/1998 (cfr. sempre sent. 61/2011).

Le disposizioni regionali impugnate, in tal senso, possono essere ascritte alla potestà legislativa regionale in materia di politiche abitative, senza pregiudicare l'attuazione del d.lgs. 286/1998. Sotto questo profilo, anche in seguito all'abrogazione dell'art. 17 l.r. 31/2015, possono rinvenirsi ulteriori disposizioni della medesima legge idonee a regolare la prima accoglienza e l'inserimento abitativo delle persone straniere immigrate. In particolare, viene in rilievo l'art. 3 che prevede un programma annuale, come strumento di pianificazione degli interventi attribuiti alla competenza della Regione da disposizioni statali o comunitarie, in virtù della novella di cui all'art. 31, comma 1, lett. a), della l.r. 13/2020 (Legge regionale multisettoriale)», che ha eliminato il piano triennale. L'art. 7 l.r. 31/2015 stabilisce poi che con il programma annuale sono definite le azioni di settore e sono individuate le priorità da perseguirsi; tra queste rientrano gli interventi di assistenza a coloro che versano in situazioni di bisogno (art. 16). L'art. 15, inoltre, garantisce a tutti, cittadini italiani e stranieri, l'accesso agli interventi di politica sociale, secondo quanto previsto dalla l.r. 6/2006, che regola il sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale. In particolare, nonostante l'abrogato art. 17 recasse specifici interventi in materia di accoglienza e inserimento abitativo, prevedendo, che, ai sensi dell'art. 40 d.lgs. 286/1998, il programma annuale potesse promuovere il sostegno alla gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea, tale abrogazione produce essenzialmente l'effetto di non vincolare il programma annuale a specifici contenuti, ma non fa venir meno l'obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari all'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione statale, in particolare quelli indicati dall'art. 40 stesso. Con la conseguenza che tali interventi continuano a trovare la loro sede nel programma annuale, non abrogato dall'intervento del legislatore regionale e che la questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata deve essere rigettata.

La terza disposizione impugnata è l'art. 74, comma 3, l.r. 9/2019 che modifica l'art. 34, comma 3, l.r. 17/2014, in materia di riordino dell'assetto organizzativo del Servizio sanitario regionale, prevedendo che i punti di primo intervento esistenti presso i presidi ospedalieri della Regione, riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza. Secondo la difesa statale verrebbero violati l'art. 117, secondo comma, lett. m), e terzo comma, Cost., nonché l'art. 5, numero 16), statuto reg. in relazione al d. M. della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione

degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), in quanto verrebbe introdotto un livello di assistenza difforme da quello previsto dalla normativa statale, che non prevede l'osservazione breve del paziente nei punti di primo intervento. Con la conseguente violazione dei principi fondamentali in materia «tutela della salute», che s'imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale.

La Corte rileva in via preliminare l'impossibilità di dichiarare cessata la materia del contendere a seguito dell'abrogazione della disposizione impugnata da parte dell'art. 71, comma 2, l.r. 22/2019, relativo alla riorganizzazione dei livelli di assistenza sanitaria, in quanto nel caso di specie non può ritenersi con certezza che non sia stata applicata medio tempore della stessa (per tutti cfr. sent. n. 56/2019).

La Corte ritiene nel merito le questioni non sono fondate.

Il d.m.70/2015, disposizione interposta che si applica anche alle regioni a statuto speciale, detta gli standard qualitativi e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera. La determinazione di tali standard deve essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (sent. n. 231 e 192/2017, n. 134/2006). La normativa statale, pur intersecando le competenze legislative regionali nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, trova il proprio titolo di legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute, anche con riferimento alle autonomie speciali (sent. 126/2017 e 162/2007).

Sono poi richieste forme di raccordo tra presidi territoriali e pronto soccorso, consentendo nei punti di primo intervento il trattamento delle urgenze minori e una prima stabilizzazione del paziente (punto 9.1.2., Allegato 1). Inoltre, stabilisce che le strutture ospedaliere riconvertite in presidi territoriali possano prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un punto di primo intervento (punto 9.1.5), anche se non è prevista l'osservazione breve del paziente.

In questo contesto è intervenuto l'art. 34 l.r. Friuli-Venezia Giulia 17/2014 che ha disposto la riconversione di alcuni presidi ospedalieri, collegati con l'ospedale di riferimento a cui forniscono supporto, assicurando la presenza di un punto di primo intervento sulle dodici/ventiquattro ore. Con riferimento a tale articolo, è poi intervenuta la disposizione regionale impugnata aggiungendo la previsione che il punto di primo intervento sia dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore.

Secondo la Corte, il legislatore regionale, in tal senso, si è limitato a consentire lo svolgimento proprio di quelle attività di raccordo con il servizio di pronto soccorso consentite dalle norme statali, senza che possa quindi configurarsi alcuna lesione della normativa statale interposta.

Infine, lo Stato impugna l'art. 88 l.r. 9/2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 77 l.r. 18/2005 il comma 3-quinquies, che limita la concessione degli incentivi occupazionali di cui al comma 3-bis alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni riguardanti soggetti residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni. Secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza, dato che l'accesso agli incentivi sarebbe riservato soltanto ai residenti quinquennali. Inoltre, sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, lett. c), del d.lgs. 150/2015, che riordina la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, in quanto le misure di politica attiva del lavoro, ivi compresi gli incentivi occupazionali, costituirebbero un livello

essenziale delle prestazioni, rientrando tra i servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano.

La Corte ritiene fondata nel merito la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la giurisprudenza costituzionale ammette il requisito della residenza, solo in materia di accesso ai servizi sociali e soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sent.44/2020, 168/2014). In particolare, non è possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza (sentenze n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018).

Con particolare riferimento al requisito della residenza di durata ultra-quinquennale, oltre a precisare che lo stesso non costituisce di per sé un indice di elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, la Corte con la sua giurisprudenza ha sottolineato come il radicamento territoriale assuma un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno ed essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (sent.44/2020). Peraltro, l'introduzione di requisiti basati sulla residenza finisce per costituire una limitazione alla circolazione tra le regioni, violando il divieto dell'art. 120, primo comma, Cost., in particolare in relazione all'art. 3, secondo comma, Cost. (sent. 107/2018).

Per quanto riguarda la disposizione impugnata, secondo la Corte risulta irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo. Se da un lato, non può infatti ritenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, dall'altro la limitazione introdotta risulta in contrasto con la ratio della disposizione che consiste nel riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale. Risulta così assorbita la questione relativa all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.