

Sentenza: 8 marzo 2022, n. 106

Materia ordinamento civile e penale; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela della salute

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 9 e 117, commi secondo, lettere l), m), s), e sesto, della Costituzione; 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 5 e 21 della legge della Regione Abruzzo 18 maggio 2021, n. 10, «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di euro 3.606,56 per le prestazioni professionali svolte nell'ambito dei "Lavori di realizzazione dei pennelli e risagomatura scogliere esistenti nella zona sud e centro del litorale del Comune di Silvi (TE)" ed ulteriori disposizioni»

Esito: illeg. art. 5 l.r. Abruzzo 10/2021, n. 10, nella parte in cui esclude l'autorizzazione paesaggistica per le modifiche non sostanziali; illeg. cost. art. 21 l.r. Abruzzo 10/2021

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 21 della l.r. Abruzzo 10/2021 indicando due motivi di ricorso attinenti a materie diverse.

Con il primo motivo di ricorso viene impugnato l'art. 5, intervenuto sulla legge 45/2007 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti), e, in particolare, sull'art. 45 che riguarda l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, aggiungendovi il comma 13-bis, in base al quale, per gli impianti autorizzati con esclusione di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), la comunicazione di variazione non sostanziale non comporta alcuna nuova autorizzazione regionale e non può essere subordinata ad ulteriori pareri. La non sostanzialità della variante, precisa la norma, è certificata da apposita relazione tecnica specialistica, in base ai criteri stabiliti dal comma 10 dello stesso art. 45.

La disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 9, 117, commi secondo, lett. l), m), s), e sesto, Cost., in relazione agli artt. 146, 149, 167 e 181 d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e all'art. 2 d.P.R. 31/2017 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata). In particolare, secondo il ricorrente l'esclusione di assoggettabilità a VIA non può escludere l'acquisizione di qualsivoglia autorizzazione o parere, inclusi quelli obbligatori in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. La tutela del paesaggio e la relativa competenza legislativa e regolamentare in materia spetta allo Stato, ai sensi degli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e sesto, Cost., e gli interventi esonerati dall'autorizzazione paesaggistica sono solo quelli indicati dal legislatore statale e contenuti nell'art. 149 cod. beni culturali e

nell'Allegato A del d.P.R. 31/2017, con impossibilità per la Regione di ampliarne la portata, abbassando il livello di tutela prescritto dallo Stato. La norma regionale avrebbe, dunque, invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, nonché quella in materia di livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., di cui sarebbe espressione la determinazione della tipologia di interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica; infine, sarebbe leso anche l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., che riserva al legislatore nazionale la competenza esclusiva in materia penale e la conseguente disciplina sanzionatoria degli interventi non autorizzati sui beni paesaggistici, prescritta dagli artt. 167 e 181 d.lgs. 42/2004.

La Corte ritiene la questione fondata. La norma impugnata, che non prevede la necessità di un'autorizzazione regionale né la subordinazione ad ulteriori pareri, ivi compresi, quindi, quelli relativi alle autorizzazioni paesaggistiche, per variazioni non sostanziali relative agli impianti di smaltimento rifiuti, in effetti risulta in contrasto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia ambientale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il concetto di variazione non sostanziale si deduce dal comma 10 dell'art. 45 della l.r. Abruzzo 45/2007, che definisce variazioni sostanziali solo quelle eccedenti il quindici per cento, sia per il quantitativo dei rifiuti da trattare, sia per l'ingombro plano-altimetrico riferito alle variazioni volumetriche, nonché le modifiche agli impianti esistenti a seguito delle quali si abbiano variazioni al processo di trattamento, recupero o smaltimento rifiuti ovvero le variazioni alle tipologie dei rifiuti da trattare, recuperare o smaltire già autorizzate. Tuttavia, facendo la norma riferimento agli impianti autorizzati, non può escludersi che la disposizione in questione possa riferirsi anche a interventi come tali rientranti tra le ipotesi di assoggettamento al parere paesaggistico e non ricompresi nei casi di esonero di cui alle norme interposte di cui all'art. 149 d.lgs. 42/2004 e all'Allegato A d.P.R. 31/2017, che elencano specificatamente gli interventi sottratti all'obbligo del parere paesaggistico.

Né sotto questo profilo appare rilevante la circostanza che gli impianti autorizzati di smaltimento rifiuti in questione siano solo quelli con esclusione di assoggettabilità a VIA, stante la diversa funzione assegnata dall'ordinamento alla valutazione di impatto ambientale rispetto all'autorizzazione paesaggistica. L'autonomia dei due procedimenti si evince chiaramente dall'art. 208 d.lgs. 152/2006, c.d. codice dell'ambiente, che, proprio con specifico riferimento all'autorizzazione per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, prevede al comma 7 che, quando «il progetto riguardi aree vincolate ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni dell'articolo 146 di tale decreto in materia di autorizzazione». La disposizione impone, dunque, l'autonoma acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, che deve essere richiesta dai proprietari di immobili ed aree di interesse paesaggistico prima di effettuare qualsiasi intervento sui suddetti beni, al fine di verificare la compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato.

Per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina di protezione del paesaggio rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., avendo il bene ambientale una struttura complessa che comprende non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere un certo ambito territoriale (sent. 66/2018).

Conseguentemente le eccezioni all'obbligo di autorizzazione paesaggistica devono essere necessariamente stabilite dalla norma statale, anche regolamentare, non potendo la legge regionale invadere tale riserva esclusiva. Da qui l'assorbimento degli altri profili di censura relativi all'art. 5.

Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 21 l.r. Abruzzo 10/2021, per contrasto con gli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 8 d.lgs. 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 21 d.lgs. 368/1999 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici [...]), all'art. 66 del d.P.R. 270/2000 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale), all'art. 92 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale. La disposizione impugnata prevede che le aziende sanitarie locali (ASL) «possono assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la stessa Asl». Il ricorrente ritiene la deroga lesiva del precetto di uguaglianza, invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nella materia concorrente della tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché consente l'accesso agli incarichi di medici convenzionati a tempo indeterminato, mentre lo Stato ne ha demandato la disciplina alla contrattazione collettiva, e consente tale accesso anche a medici privi degli specifici requisiti di qualificazione. In particolare, il contrasto è dedotto in relazione alle disposizioni sopra richiamate che costituiscono nel loro insieme un contesto normativo secondo il quale la Regione non può stabilizzare, ex lege o con sanatorie amministrative, i medici con incarico in regime di convenzione a tempo determinato, derogando alla disciplina specifica e ai requisiti richiesti per il rapporto convenzionale a tempo indeterminato.

La Corte ritiene la questione fondata. Il rapporto di convenzionamento dei medici con il Servizio sanitario nazionale è regolato dall'art. 8 d.lgs. 502/1992, che ne demanda la disciplina a convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali; tali accordi devono essere informati ai principi indicati dallo stesso art. 8 tra cui la necessità che il conferimento di funzioni al medico in convenzione avvenga in base ad una graduatoria regionale unica per titoli, accessibile ai soli possessori del diploma di formazione specifica in medicina generale di cui all'art. 21 d.lgs. 368/1999.

Il rapporto dei medici in convenzione richiede una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, così come è previsto per il lavoro pubblico contrattualizzato.

Pertanto, la costante giurisprudenza della Corte ha ricondotto il rapporto convenzionale dei medici, alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sent. 5/2020, 157/2019 e 186/2016), con conseguente preclusione, per il legislatore regionale, di intervenire nella disciplina della materia e di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento. Tale disciplina è posta dalla legge e da accordi collettivi, sulla cui base vengono ad instaurarsi i rapporti privatistici di lavoro autonomo dei singoli medici con le aziende sanitarie. Gli accordi collettivi nazionali vigenti prevedono che il conferimento dell'incarico di convenzionamento avvenga a tempo indeterminato in favore degli iscritti in una graduatoria unica regionale valida per l'anno in corso, salvo

trasferimento di coloro che siano già titolari di incarico a tempo indeterminato presso altre aziende sanitarie o diverse Regioni, anche se non inseriti in graduatoria (art. 63 d.P.R. 270/2000 e, in senso sostanzialmente conforme, artt. 91 e 92 dell'ACN del 23 marzo 2005). La norma impugnata incide su tale disciplina, attribuendo alla ASL la facoltà di trasformare l'incarico di convenzionamento a tempo determinato, in incarico di convenzionamento a tempo indeterminato, in presenza di un requisito di accesso – l'anzianità triennale nel rapporto provvisorio – che la contrattazione collettiva non ha contemplato.

Inoltre la deroga prevista dalla legge regionale investe un ulteriore profilo. L'art. 21 d.lgs. 368/1999 subordina l'attività di medico chirurgo di medicina generale nel Servizio sanitario nazionale al possesso del diploma di formazione specifica di medicina generale, e l'art. 8, comma 1, lettera h), d.lgs. 502/1992, come si è detto, individua tale requisito quale principio a cui informare gli accordi collettivi nazionali per la disciplina del rapporto di convenzionamento. Gli accordi declinano il principio imponendo, per l'assegnazione di incarichi a tempo indeterminato, anche nell'emergenza sanitaria territoriale, il possesso del diploma di formazione specifica di medicina generale, che è condizione necessaria per l'iscrizione nella graduatoria regionale utilizzata per il conferimento degli incarichi a tempo indeterminato, nonché il possesso dell'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria territoriale (artt. 63 e 66 d.P.R. 270/2000 e art. 92 dell'ACN del 23 marzo 2005).

La norma impugnata, invece, prescinde del tutto da tali disposizioni, imponendo il solo requisito dell'anzianità triennale del medico nell'incarico a tempo determinato, ponendosi in contrasto con la disciplina degli accordi collettivi, a cui lo Stato demanda la materia nell'esercizio della competenza sull'ordinamento civile. Allo stesso tempo, la disposizione regionale contrasta anche con i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale che, per costante giurisprudenza della Corte, integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini (ex multis, sent. 9/2022, 179/2021 e 38/2020). Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell'esercizio della propria competenza concorrente (sent. 179 e 36 del 2021).

Con la conseguenza che l'art. 21, nel subordinare l'accesso al convenzionamento a tempo indeterminato al solo fatto di aver svolto un incarico di convenzionamento a tempo determinato presso la stessa ASL per tre anni, invade la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute, così che la questione viene accolta in riferimento a tutti i parametri evocati.