

Sentenza della Corte costituzionale n. 130/2020.

Materia: tutela della salute; urbanistica; tutela del paesaggio.

Parametri invocati: articoli 9, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere m), s), terzo, e 118 della Costituzione; articolo 14 dello Statuto della Regione Siciliana.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 2, comma 28, 3, comma 9, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità relativamente agli articoli 2, comma 28, e 3, comma 9, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie). L'articolo 2, comma 28, della l.r. Siciliana 24/2018 dispone per l'esercizio finanziario 2018 un incremento dell'autorizzazione di spesa per le finalità di cui all'articolo 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 1° agosto 1990, n. 20 (Interventi in materia di talassemia), ovvero per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia. Il ricorso si fonda sul rilievo che le risorse per le misure in esame gravano ancora su fondi di natura sanitaria (Missione 13 "Tutela della salute"). L'Avvocatura dello Stato sostiene che la Regione Siciliana, eseguendo un piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli essenziali. La norma impugnata violerebbe pertanto il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria, che si è tradotto anche nel divieto, per le Regioni sottoposte al piano di rientro sanitario, di effettuare spese non obbligatorie ai fini del rientro dal disavanzo sanitario. La norma violerebbe altresì il principio della leale collaborazione, disattendendo l'intesa raggiunta in materia di livelli essenziali d'assistenza sanitaria (LEA) fra Stato e Regioni, e si porrebbe inoltre in contrasto con gli articoli 117, commi primo, secondo, lettera m), e 118 Cost.. Ciò premesso, la Corte ritiene la questione fondata, con riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost. La misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia, istituita con l.r. Siciliana 20/1990, rifinanziata negli anni successivi, e da ultimo con la norma censurata, costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza. L'attuale articolo 52 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, prevede per i malati di talassemia il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie. L'indennità vitalizia, percepita in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza. La Regione Siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è tuttavia sottoposta a misure di monitoraggio nell'ambito di un programma di consolidamento e sviluppo. Questo preclude alla Regione la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali. La vincolatività del programma operativo di consolidamento e sviluppo è espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro. La norma regionale viola, dunque, i principi che regolano

le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica. L'articolo 3 della l.r. Siciliana 24/2018, al comma 9, lettere a) e b), apporta alla legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13 (Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici), le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1, comma 2, dopo le parole *"normativa vigente"* sono aggiunte le parole *"salvo l'obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti"*; b) all'articolo 3, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: *"5-bis. Nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1, relativo all'intero centro storico, è data facoltà al soggetto che intende effettuare interventi in conformità ai contenuti della presente legge di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l'obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal medesimo comma 1"*. Le norme in oggetto sono censurate per violazione degli articoli 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione agli articoli 134, 136 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di tutela dei centri storici, nonché per violazione dell'articolo 14 dello statuto della Regione Siciliana. Secondo l'Avvocatura erariale, l'articolo 3, comma 9, lettera a), della l.r. Siciliana 24/2018 dispone il superamento delle norme per le *"Zone Territoriali Omogenee A - centro storico"* consentendo la deroga alla disciplina statale di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, recante limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, con la conseguente violazione dei parametri evocati. La Corte dichiara inammissibile, in quanto non adeguatamente motivata e posta in termini meramente assertivi, la questione relativa alla predetta norma regionale. Quanto all'articolo 3, comma 9, lettera b), della stessa l.r. Siciliana 24/2018, secondo il ricorrente la previsione regionale consente la parcellizzazione in stralci dello studio di dettaglio, vanificando l'obiettivo di compiere una elaborazione organica sull'intero centro storico per l'individuazione delle tipologie edilizie e per la conseguente programmazione degli interventi che è possibile effettuare. La norma permetterebbe che la proposta di attribuzione alle tipologie edilizie provenga anche dai privati, rendendo possibile la realizzazione di interventi anche molto impattanti, senza che sia necessaria l'autorizzazione della Soprintendenza, come prevista dall'articolo 4, comma 1, lettera f), della l.r. Siciliana 13/2015. Il combinato disposto degli articoli 134, 136 e 146 del Codice dei beni culturali - continua il ricorrente - tutela i centri storici, in quanto beni paesaggistici e aree di notevole interesse pubblico, imponendo che ogni intervento sia preventivamente autorizzato dall'amministrazione, per evitare che si rechi pregiudizio al valore tutelato. Le modificazioni introdotte dalla norma censurata consentirebbero però di intervenire sui centri storici in modo difforme da quanto in precedenza pianificato e autorizzato dalla Soprintendenza, minando così il principio ispiratore della legislazione in materia, che è quello dell'approccio unitario sul *"bene culturale unitario centro storico"*. La norma violerebbe, inoltre, lo statuto della Regione Siciliana, ai sensi del quale la potestà legislativa regionale in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio è esercitata nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato. Ad avviso della Corte, la questione relativa alla norma regionale in oggetto non è fondata. La l.r. Siciliana 13/2015 prevede la possibilità di intervenire sugli immobili dei centri storici, con l'obbligo di rispettare differenti forme e limiti secondo la tipologia di immobile, ai fini del recupero del patrimonio edilizio esistente e della rigenerazione di aree urbane degradate. In particolare l'articolo 2 definisce le tipologie edilizie presenti nei centri storici, e l'articolo 3 stabilisce che il Comune, previo parere reso in conferenza di servizi, provveda a individuare l'appartenenza degli immobili alle diverse categorie mediante uno studio di dettaglio riguardante l'intero centro storico. Ciò premesso,

la norma impugnata non determina l'attribuzione al privato della facoltà di effettuare interventi sugli immobili del centro storico sulla base di uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie, che egli trasmette al Comune per l'approvazione. Altrimenti dovrebbe concludersi che la norma da un lato comprometta il ruolo che la normativa statale e regionale attribuisce ai Comuni e agli uffici tecnici, dall'altro pregiudichi il valore del centro storico come bene unitario, che sarebbe ad ogni modo scalfito dalla possibilità di pianificare gli interventi immobiliari in base a studi stralcio relativi a uno o più comparti, avulsi dal loro contesto. Ciò contrasterebbe con i principi recati dal Codice dei beni culturali, che costituiscono norme di grande riforma economico-sociale, attuative dell'articolo 9 Cost., e che vincolano anche le autonomie speciali. In realtà, la facoltà del privato di proporre uno studio di dettaglio stralcio, relativo a una o più unità edilizie, si attiva solo nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio, risultando inadempiente agli obblighi posti dalla l.r. Siciliana 13/2015. L'effetto dell'esercizio di tale facoltà è quello di determinare l'obbligo del Comune di attivare il procedimento per l'adozione dello studio di dettaglio che assegna le tipologie edilizie agli immobili dell'intero centro storico, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della medesima legge regionale. Restano inalterati i poteri di valutazione e controllo sulla pianificazione del centro storico attribuiti agli organismi tecnici e politici che compaiono nel procedimento suddetto. Non sono svuotate le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica; né risulta indebolito il ruolo autonomo di controllo tecnico e di tutela dei valori paesaggistici affidato alla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali. In conclusione, la norma censurata si limita ad introdurre una mera sollecitazione procedimentale e per questo motivo non è ritenuta costituzionalmente illegittima.