



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Puglia	Legge n° 52 del 30/11/2019	BUR n°139 del 30/11/2019
ID:13548	Esito: Impugnativa	(Scadenza 29/01/2020)

Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019 - 2021.

La Legge Regione Puglia n.52 pubblicata sul B.U.R n. 139 del 30/11/2019 recante: "Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019 - 2021" presenta aspetti illegittimi come di seguito indicato:

L'art. 10, nel modificare l'art. 72 della legge 28 dicembre 2018, n. 67, dispone che:

"1. Le aziende sanitarie, per far fronte alle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 - allegato I (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nel rispetto del Piano triennale di fabbisogno di personale approvato da ciascun ente, attivano procedure selettive concorsuali finalizzate all'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico, valorizzando nei relativi bandi di concorso il possesso di comprovate competenze acquisite nel corso del rapporto convenzionale di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nonché le esperienze del personale dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), che presta servizio a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale.
2. Rientrano nelle previsioni di cui al comma 1 coloro che, alla data del 32 dicembre 2018, siano titolari da almeno cinque anni

d'incarico convenzionale a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali nella disciplina messa a bando.

3. L'ingresso nei ruoli determina l'automatica eliminazione dei relativi rapporti convenzionali e pertanto non comporta riflessi diretti o indiretti a carico del bilancio dell'ente".

La disposizione regionale sopra riportata presenta aspetti illegittimi atteso che, già a livello statale, il D.P.R. n. 483 del 1997, Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, definisce i requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale e disciplina puntualmente i titoli di servizio valutabili nelle procedure concorsuali.

Nel dettaglio, il riferimento va al Titolo II, recante "Norme generali relative alla valutazione dei titoli" ed, in particolare, all'art. 20, comma 1, a norma del quale "ai fini della valutazione come titolo nei concorsi di assunzione, il servizio non di ruolo prestatato presso pubbliche amministrazioni, a titolo di incarico, di supplenza, o in qualità di straordinario, ad esclusione di quello prestatato con qualifiche di volontario, di precario o similari, ed il servizio di cui al settimo comma dell'articolo unico del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 febbraio 1979, n. 54, sono equiparati al servizio di ruolo".

Ciò premesso, non si comprende a quali tipologie di rapporto intenda riferirsi la norma regionale laddove rinvia alle "comprovate competenze acquisite nel corso del rapporto convenzionale di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nonché le esperienze del personale dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), che presta servizio a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale", tanto più che manca un preciso riferimento ad uno o più articoli delle leggi regionali richiamante.

Pertanto, anche qualora si ritenesse che la previsione in questione esuli dall'alveo della materia concorrente delle "professioni" (sul punto, cfr. la giurisprudenza della Consulta, a tenore della quale non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione dei relativi titoli abilitanti, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato - sentenze n. 153 del 2006 e n. 300 del 2007 - "rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale e tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale - sentenze n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008), non si potrebbe comunque escluderne la riconducibilità alla materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva statale, cui la giurisprudenza costituzionale (cfr., sent. n. 251/2016) ha riportato numerosi ambiti del rapporto di lavoro pubblico, fra cui la

disciplina della fase costitutiva (in analogia, si segnala che, con la sentenza n. 157 del 2019, la consulta ha evidenziato come la disciplina dei requisiti per l'accesso agli incarichi compresi nell'ambito della medicina convenzionata rientri nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione).

Al riguardo, si segnala che l'art. 72 della legge regionale n. 67/2018, modificato dalla norma in esame, era stato, nella misura in cui introduceva una deroga al principio del pubblico concorso di cui all'articolo 97 della Costituzione, impugnato con delibera del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2019.

Per quanto sopra, la disposizione indicata deve essere impugnata per il contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, sotto il profilo dell'ordinamento civile e 117, terzo comma, sotto il profilo della tutela della salute.

L'art. 26 della legge in esame detta una disposizione per la ricostituzione dell'attività agricola nelle aree colpite da Xylella che appare invasiva della sfera di competenza riservata allo Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, laddove consente nelle aree dichiarate infette dal batterio l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea "in deroga ai vincoli paesaggistico colturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale", richiamando le procedure e i limiti dell'art. 149, comma 1, lett. b) , del codice di settore.

Non è, infatti, compito della regione individuare, unilateralmente, le attività che rientrano nelle ordinarie attività agro-silvo-pastorali che consentono, ai sensi dell'art. 149, comma 1, lett. b) del codice di settore, l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica.

Si evidenzia peraltro che tale norma viene approvata poco dopo la recente sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Mibac, il MiPAAF e la regione Puglia, con lo scopo di consentire la ricostituzione del paesaggio olivicolo nelle aree vincolate e ricomprese nella zona definita "infetta".

Oggetto di tale protocollo è la definizione dei casi in cui è possibile ricondurre le operazioni di reimpianto degli ulivi alle pratiche agricole esenti da autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 149, co. 1, lett. b), del D. lgs. 42/2004 nelle zone dichiarate "infette" dal batterio della Xylella fastidiosa, con l'indicazione delle condizioni o prescrizioni tecniche ritenute opportune.

Tale norma si pone pertanto in contrasto anche con l'azione congiunta posta in essere dalle Amministrazioni interessate al fine di salvaguardare il paesaggio identitario regionale e di impedire processi di abbandono e di desertificazione delle aree colpite dal batterio della Xylella fastidiosa. In particolare la legge regionale nella indicata norma contempla disposizioni costituzionalmente illegittime, in quanto contrastanti con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art.

117, comma 2, lett. s), Cost.), materia, quest'ultima "trasversale" e "prevalente", che si impone integralmente nei confronti delle Regioni che non possono contraddirla, spettando allo Stato, per costante giurisprudenza costituzionale, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Infatti, il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (cfr. Corte Cost., sentenza n. 249 del 2009).

Tale disposizione, intervenendo quindi a regolamentare l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea nelle aree dichiarate infette dal batterio della xylella, istituisce un regime di deroga che si pone in contrasto con il disposto di cui all'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che in tema di Valutazione d'incidenza (VINCA), non prevede alcun tipo di deroghe ponendosi, pertanto, la norma regionale anzidetta, in contrasto con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale, nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. s).

Né si ritiene possa esser invocato in tal contesto quanto previsto al successivo articolo 12 (Immissione in natura di specie non autoctone) del d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dall'articolo 2 del D.P.R. 5 luglio 2019, n. 102, che nel vietare l'immissione in natura di specie e di popolazioni non autoctone, introduce un limitato regime di deroga, stabilendo (comma 4) che su istanza delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano o degli enti di gestione delle aree protette nazionali, l'immissione in natura delle specie e delle popolazioni non autoctone può essere autorizzata per motivate ragioni di rilevante interesse pubblico, connesse a esigenze ambientali, economiche, sociali e culturali, e comunque in modo che non sia arrecato alcun pregiudizio agli habitat naturali nella loro area di ripartizione naturale né alla fauna e alla flora selvatiche locali.

Al riguardo, va ribadito che così come già affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 38 del 2015 e con la sentenza n. 195 del 2017 "la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di "Natura 2000", contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d. P. R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rientrando nella competenza esclusiva statale, e si

impone a pieno titolo nei confronti delle Regioni ordinarie". In base, appunto, al principio per cui le Regioni "non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva" (sentenza n. 104 del 2008), la stessa Corte ha, altresì, affermato che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, "neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente" (sentenza n. 67 del 2011)".

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale in cui si colloca la materia oggetto della disposizione censurata, si rileva il contrasto della norma regionale con il secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., poiché tendente a ridurre in peius il livello di tutela stabilito dalla legislazione nazionale e dalle direttive eurounitarie in tal ambito, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Per i motivi esposti si propone l'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale dell'articolo 26, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s) Cost., in riferimento ai parametri statali ed eurounitari interposti dianzi citati.

Articolo 35: la disposizione introduce modifiche all'art. 10, comma 1 della legge regionale 28 marzo 2004, n. 14 volte a consentire agli specialisti ambulatoriali che alla data del 31 dicembre 2003 sono stati, a domanda, inquadrati nei ruoli della dirigenza del SSN, la conservazione della equiparazione allo specialista convenzionato anche ai fini della nomina e partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dal quadro normativo e regolamentare vigente.

Al riguardo, si rileva che la previsione si pone in contrasto con l'art. 4, comma 7 della legge n. 412/1991 che recita: "Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale. Il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso. La disposizione in esame, così come formulata, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.

Altra censura di incostituzionalità riguarda l'art. 36 "Disposizioni

attuative della legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 e dell'articolo 45 del PPTR"

La norma detta disposizioni attuative relativamente alla l.r. n. 20 del 1998 sul turismo rurale e all'art. 45 del PPTR, specificando che le attività previste sono consentite senza necessità di approvazione regionale o salvo che il comune decida, mediante delibera consiliare, di non avvalersene.

Al riguardo si evidenzia che in relazione alla l.r. n. 20 del 1998, il CDM nella seduta del 3 ottobre 2019 ha proposto l'impugnativa costituzionale della l.r. n. 43 del 2019 che, intervenendo sulla l.r. n. 20 del 1998, ha ampliato considerevolmente la platea degli interventi finora assentibili sui manufatti storici pugliesi tutelati. In particolare, si sottolinea il contrasto del comma 5 dell'art. 1 della l.r. 20 del 1998 con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. N. 42 del 2004, in quanto non è assicurata la partecipazione del competente Ministero dei Beni culturali nel procedimento di adeguamento della variante del PUG (che si verrebbe a determinare a seguito dell'approvazione degli interventi previsti dalla stessa Lr. N. 20 del 1998) al PPTR.

Per quanto attiene all'art. 45 delle NTA del PPTR, si rileva che i commi 3 e 4 si riferiscono alle prescrizioni per i territori costieri, le quali sono, ai sensi dell'art. 143, comma 9 del d.lgs. N. 42 del 2004, immediatamente cogenti e prevalenti sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale.

La norma pertanto risulta viziata dal profilo di incostituzionalità in riferimento al suddetto art. 143, comma 9 del codice, da considerare parametro interposto, laddove fa salva la facoltà del comune di esprimere la volontà di non consentire tale immediata cogenza e prevalenza e in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., in riferimento ai parametri statali ed eurounitari interposti dianzi citati.

L'art. 44 è illegittimo in quanto la disposizione di cui al comma 1 prevede che la Giunta regionale provveda al riordino e alla disciplina delle modalità di utilizzo dell'istituto dell'esclusività di cui all'art. 15 quater e quinquies del d.lgs. n. 502/1992. La generica formulazione della norma non consente di escludere che in attuazione della stessa possano determinarsi discipline non conformi alle disposizioni legislative e contrattuali vigenti in materia con possibili maggiori oneri. Pertanto, in assenza di una specifica clausola volta a precisare che i predetti interventi debbano avvenire nel rispetto del quadro regolativo, costituito dal medesimo D.lgs. 502/1992, le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali dell'art. 117 della Costituzione e dei vigenti CCNNLL, si ritiene che la stessa si ponga in contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione.

L'art. 45 la disposizione integra l'art. 10, comma 3, della legge regionale 28 marzo 2004, n. 14 con una disposizione analoga a

quella prevista dall'articolo 35 della legge regionale in esame. Anche in questo caso si rileva che la previsione si pone in contrasto con l'art. 4, comma 7, L. n. 412/1991 che recita: "Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale.

Il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso

La disposizione in esame, così come formulata, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.

L'art. 47 che, nel sostituire il comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 12 agosto 2005, n. 12, dispone "1. Il riconoscimento dei rimborsi previsti dall'articolo 1, commi 1 e 2, della legge regionale 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto), e successive modificazioni, viene garantito ai pazienti che, per esigenze cliniche documentate, devono recarsi presso centri extra - regionali per il trattamento di malattie rare non assicurabile in Puglia. Per il riconoscimento del rimborso si applicano le medesime procedure e gli stessi criteri previsti dal decreto del Ministero della sanità 3 novembre 1989 n. 851700, e dunque per le prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero". Per tali finalità, nell'ambito della missione 13, programma 2, titolo 1, viene assegnata una dotazione per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e di cassa, di euro 100 mila.

Atteso che la vigente normativa statale - al di fuori dell'ipotesi di assistenza presso centri di altissima specializzazione all'estero - non prevede il rimborso delle spese di viaggio e soggiorno sostenute dall'assistito, la disposizione regionale in parola sembrerebbe integrare un livello ulteriore di assistenza che la regione Puglia, in quanto impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire neppure con risorse di natura sociale (sul punto, cfr. ex multis Corte cost., sent. N. 104/2013).

Ed invero, per le regioni impegnate in Piani di rientro dal disavanzo sanitario, vige il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della legge 30

dicembre 2004, n. 311; la Corte costituzionale (sent. N. 104 del 2013) ha evidenziato che "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa", specie "in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario".

Ne deriva che, laddove l'articolo 47 della legge regionale in esame dispone l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, risulta violare il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost. e pertanto deve essere impugnato.

L'art. 49 della legge regionale in esame ha sostituito il comma 3 dell'articolo 19 della legge regionale 2 maggio 2017, n. 9, prevede tre fattispecie derogatorie al principio in forza del quale l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e socio-sanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale. Il Giudice delle leggi ha in più occasioni evidenziato come relativamente all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d. lgs. n. 502 del 1992 che stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le regioni devono rispettare, indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (sentenze nn. 245 e 150 del 2010 e n. 292/2012).

La Consulta ha, inoltre, chiarito che per l'"accreditamento" occorrono "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione), ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992; quest'ultima disposizione reca, parimenti, principi fondamentali che le regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento ope legis a determinate strutture, la cui regolarità sia meramente presunta e non effettivamente fondata sul possesso effettivo dei requisiti prescritti (sentenza n. 361 del 2008).

Alla luce di tale consolidata giurisprudenza costituzionale si ritiene che la norma regionale segnalata, derogando a principi fondamentali posti dalla legge statale in materia di "tutela della salute" integri una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e pertanto deve essere impugnata.

Per i motivi esposti la legge regionale in esame deve essere impugnata dinanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 127

della Costituzione.