

## PARTE PRIMA

**Corte Costituzionale**

RICORSO 27 febbraio 2022 (depositato 8 marzo 2022), n.25

**Ricorso per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74 della L.R. Puglia n. 51/2021.**

Reg. Ric. n. 25/2022

CT 7407/2022

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO

per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

ricorrente

contro

REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale attualmente in carica

resistente

per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità

degli articoli 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74 della legge regionale Puglia 30 dicembre 2021 n. 51, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022", pubblicata su BUR n. 164 del 31 dicembre 2021.



La Regione Puglia ha approvato ed emanato la legge 51/2021 con cui in ben ottantadue articoli ha introdotto una serie di norme per disciplinare i più disparati settori della vita amministrativa regionale.

Senonché alcune norme di detta legge sono, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in contrasto con la Costituzione perché lesive dei criteri di riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le regioni.

Con il presente atto, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri deve impugnare la legge regionale in questione, limitatamente alle norme in epigrafe indicate, per i seguenti

#### MOTIVI

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera a) della Legge Regionale 30 dicembre 2021 n. 51 per contrasto con l'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

La norma in questione introduce un nuovo comma -- il 4 bis -- all'articolo 12 della precedente legge regionale n. 9/2017, che prevede che nelle strutture monospecialistiche domiciliari le funzioni di responsabile sanitario possono essere ricoperte anche da un medico chirurgo specializzato in medicina interna o equipollenza, ovvero da un medico con esperienza almeno quinquennale in direzione di dipartimento sanitario, oppure ancora da un medico con specifica formazione universitaria di secondo livello (management sanitario) ed esperienza lavorativa almeno decennale in strutture sanitarie.

Il punto di criticità della norma è nell'utilizzo del termine "strutture domiciliari" contrastante con la disciplina nazionale risultante dall'articolo 1, comma 406, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (recante "Legge di



bilancio 2021") che ha modificato la disciplina di cui al D.lgs. 23 dicembre 1992, n. 502.

Il legislatore statale ha istituito un sistema di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale dei soggetti erogatori di cure domiciliari, che possa assicurare equità nell'accesso ai servizi, sicurezza e qualità delle cure nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, al fine di garantire al malato e alla sua famiglia cure adeguate durante tutto il decorso della malattia, per ogni età e sull'intero territorio nazionale, nonché favorire la messa a regime di sistemi di valutazione dei risultati raggiunti in un'ottica di miglioramento continuo della qualità dell'assistenza sanitaria ai cittadini.

Il legislatore regionale ha invece con questa norma esteso l'ambito di applicazione del sistema di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e sociosanitarie anche alle organizzazioni pubbliche e private che erogano cure domiciliari.

Tanto premesso, la disposizione in esame contrasta con le previsioni di cui agli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. 502 del 1992, così come modificati dalla legge n. 178 del 2020, che integrano principi fondamentali in materia di "tutela della salute" ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost..

\*\*\*

2) **Illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2021 n. 51 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.**

La norma qui censurata apporta modifiche al comma 2 dell'articolo 6 della legge regionale 29 maggio 2017, n. 17 (Organizzazione e funzio-



namento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico – IRCCS – di diritto pubblico della Regione Puglia) che disciplina il rapporto di lavoro del direttore amministrativo e sanitario nei predetti Istituti, disponendo che all'atto del conferimento dell'incarico i soggetti nominati non devono aver compiuto sessantacinque anni. Tale disposizione non risulta coerente con la normativa statale dettata in materia, atteso che, ai sensi del D.lgs. n. 288 del 2003 recante "Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della L. 16 gennaio 2003, n. 3", le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

Ne consegue che la norma regionale in esame presenta profili di incostituzionalità atteso che con essa viene introdotta una deroga alla disciplina statale dettata in materia, in quanto non viene previsto (come invece espressamente recitava la precedente norma modificata) che le predette figure cessano dall'incarico di direttore amministrativo e sanitario al compimento del sessantacinquesimo anno di età, con conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

\*\*\*

3) **Illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge regionale 30 dicembre 2021 n. 51 per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.**

La norma in rubrica prevede che, al fine di migliorare l'assistenza agli anziani non autosufficienti e disabili, le strutture di cui ai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019 possono svolgere parte delle attività, per un limitato periodo di tempo nell'anno, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura.

La disciplina statale di cui agli articoli 8 ter e 8 quater del D.lgs. 502/1992 è ispirata alla necessità di assicurare che anche le sedi secondarie presso cui si svolga l'erogazione delle prestazioni risultino idonee, in termini di sicurezza e qualità delle prestazioni erogate, alla luce dei requisiti di autorizzazione e di accreditamento previsti, ex artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, per le strutture sanitarie e sociosanitarie, pur tenendo conto della tipologia di prestazioni concretamente erogate e non prevede alcuna deroga per esse.

La norma regionale indicata facendo esclusivo riferimento alla compatibilità della sede secondaria con la localizzazione turistica senza alcuna altra indicazione ai requisiti strutturali ed edilizi comunque necessari per l'esercizio dell'attività sanitaria viola, quindi, l'art. 117, comma 3, Cost. in materia di "tutela della salute" in quanto si traduce in un decremento dei livelli qualitativi e di sicurezza delle strutture.

\*\*\*

**4) Illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, lettera s) della legge regionale 30 dicembre 2021 n. 51 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) e comma 3 della Costituzione.**

La norma della nuova legge regionale introduce ventidue modifiche, ciascuna contrassegnata da una lettera dell'alfabeto, alla legge della Regio-



ne Puglia n. 20/2001 che ha dettato la disciplina generale di governo e di uso del territorio.

Tra queste modifiche, quella introdotta dalla lettera s) riguarda l'articolo 12 della citata legge regionale n. 20/2001 sostituendo la lettera e-ter) del suo comma 3, a suo tempo aggiunta dall'art. 5 della legge regionale n. 39/2021 per dettare norme sulla variazione del Piano Urbanistico Generale (PUG).

La disposizione sostituita era così formulata: "e-ter) incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'articolo 51 della L.R. n. 56/1980".

Per effetto della legge regionale n. 39/2021, era stata, quindi, aggiunta una nuova ipotesi, tra quelle già previste dal comma 3, del citato art. 12, in relazione alle quali "La deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale e provinciale di cui alla presente legge".

L'articolo 5 della legge n. 39/2021 per questa parte è stata impugnato dalla Presidenza del Consiglio avanti alla Corte Costituzionale ed il ricorso è tuttora pendente.

La nuova modifica dell'art. 12 della legge regionale n. 20/2001 introdotta dall'articolo 54 della legge in esame comporta l'esclusione dalla verifica di compatibilità regionale e provinciale l'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione



del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse.

Con la novella ora introdotta, la Regione ha probabilmente inteso limitare la portata della disposizione originariamente approvata e fatta oggetto di impugnativa davanti alla Corte costituzionale. La norma in esame, infatti, riferisce espressamente l'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria alle zone omogenee di tipo E, ossia alle aree agricole. Sebbene l'ambito di operatività della disposizione in esame sia stato limitato alle zone agricole, permangono i medesimi rilievi di criticità posti a base dell'impugnativa avverso la legge regionale n. 39/2021. Infatti, la disposizione in argomento non rispetta i limiti inderogabili di densità edilizia previsti, per le diverse zone del territorio comunale, ivi comprese le zone agricole, dal decreto interministeriale n. 1444/1968 che costituiscono principi non derogabili in materia di governo del territorio.

Al riguardo, l'art. 7, comma 4, del D.M. n. 1444/1968 (standard urbanistici), per tutelare il paesaggio, l'ambiente e la densità edilizia, ammette, nelle zone territoriali omogenee destinate ad usi agricoli (zone E), esclusivamente un'edificabilità residenziale di 0,03 metri cubi per metro quadrato. In sostanza la volumetria residenziale ammissibile è di 300 mq per ogni ettaro (circa 100 mq). Il decreto n. 1444/1968 nulla riferisce in ordine alla realizzabilità di volumetrie strumentali alla conduzione del fondo, all'esercizio dell'attività agricola e delle attività connesse.

La legge n. 1150/1942 al comma 8 dell'art. 41-quinquies prevede che "in tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti indero-



gabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi."

È noto che i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (Corte Cost. sentenza n. 232/2005), costituendo principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del «primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano (Corte Cost. sentenza n. 217/2020).

In ogni caso, anche qualora la normativa regionale intendesse assentire destinazioni strumentali, le stesse non potrebbero superare il limite di densità edilizia per le zone agricole fissato dal citato art. 7, comma 4 (0,003 mc/mq).

La disposizione regionale introdotta con la norma in rubrica viola l'art. 117, comma 3, Cost., perché pur emanata in forza della competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio, contrasta con la norma fondamentale di grande riforma contenuta nell'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge n. 1150/1942.

Ma i profili di illegittimità costituzionale della stessa norma regionale non si esauriscono qui.

La disposizione contestata, consentendo ai Comuni di variare le previsioni strutturali del Piano Urbanistico Generale senza approvazione né verifica di compatibilità regionale, metropolitana o provinciale, esclude

anche la verifica di compatibilità di tale variazione con il piano paesaggistico, la quale deve svolgersi con la necessaria partecipazione degli Organi del Ministero della cultura.

La disciplina statale impone infatti che: “A far data dall’adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all’articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici (art. 143, comma 9, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

Inoltre, l’art 145, comma 4, dello stesso Codice prescrive che “I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo”. Il comma 5 del medesimo articolo 145 stabilisce, inoltre, che “La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo”.

La Regione Puglia ha approvato il Piano Paesaggistico con delibera n. 176 del 16 febbraio 2015 (BURP n. 40 del 23 marzo 2015). La novella



interviene ora a disciplinare le trasformazioni del territorio agricolo, consentendo ai Comuni di prevedere nuove edificazioni e stabilendo che le conseguenti modifiche alla pianificazione urbanistica siano sottratte a ogni verifica di compatibilità, anche di livello regionale, e – quindi – non siano soggette neppure alla verifica di conformità rispetto al sovraordinato piano paesaggistico.

Il paesaggio, che compone il patrimonio culturale in senso lato ai sensi dell'art. 2 del Codice, riceve tutela quale valore fondamentale dell'ordinamento giuridico, garantito dall'art. 9 della Costituzione. Si tratta, peraltro, di un valore primario e assoluto (Corte Cost. n. 367 del 2007).

La norma in questione, ben lungi dal rappresentare un tentativo di semplificazione procedimentale, come forse era nelle intenzioni del legislatore regionale, prevede piuttosto un ambito della pianificazione urbanistica (l'approvazione delle modifiche ai piani comportanti l'incremento di edificabilità in zona agricola) sottratto alla fase di conformazione al piano paesaggistico, da svolgere con il necessario coinvolgimento degli Organi del Ministero della cultura.

Come noto, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato la "necessità che la tutela paesaggistica sia caratterizzata dalla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra Regione e organi ministeriali, la quale impone la partecipazione di questi ultimi al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 64 del

2015; in senso analogo, sentenze n. 240 del 2020, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013)" (Corte cost., n. 74 del 2021).

Ne deriva che la disposizione regionale, la quale sottrae alla verifica di adeguamento e conformazione alla pianificazione paesaggistica le modifiche degli strumenti urbanistici comunali che incrementano gli indici di edificabilità in zona agricola (modifiche quindi di impatto paesaggistico non certamente trascurabile), si pone in contrasto con l'art. 9 della Costituzione e con gli articoli 143, comma 9 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

\*\*\*

**5) Illegittimità costituzionale dell'art. 55 della della legge regionale 30 dicembre 2021 n. 51 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.**

La norma che qui si censura sostituisce al comma 2, dell'articolo 2, della legge regionale 25 settembre 2012, n. 27 (Prosecuzione della ricostruzione post sisma 2002 nell'area della provincia di Foggia e seconda variazione al bilancio di previsione 2012), le parole: "al 31 dicembre 2021" sono sostituite dalle seguenti: "al 31 dicembre 2022".

Per effetto della novella, i Comuni interessati e titolari dei finanziamenti assegnati dal Commissario delegato con i piani di ricostruzione dell'edilizia pubblica e di interesse pubblico e dell'edilizia privata, per la prosecuzione delle attività, hanno facoltà di avvalersi, dal 10 maggio 2012 al 31 dicembre 2022, di personale esterno specificamente contrattualizzato a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in es-



sere alla data del 30 aprile 2012. Detto eventuale personale esterno può essere utilizzato anche da due o più Comuni convenzionati tra loro. La Regione assegna ai Comuni interessati le risorse necessarie per l'attuazione del presente comma, in base alle risorse disponibili in bilancio.

Si tratta in sostanza di una proroga di un anno del termine entro il quale può essere utilizzato dai comuni per la finalità considerata il personale esterno con rapporto di lavoro a tempo determinato.

Ora, va ricordato che l'utilizzo di personale esterno con contratti a tempo determinato nelle attività di ricostruzione post sisma si inserisce nel solco di precedenti proroghe, a far data dal 2012, con la conseguenza di far durare per più di dieci anni una situazione chiaramente di natura eccezionale e derogatoria rispetto alla normale disciplina del lavoro a tempo determinato. Ciò nonostante, la possibilità, prevista nell'articolo in esame, di avvalersi per un ulteriore anno, ovvero fino al 31 dicembre 2022, di risorse esterne con contratti a termine appare non in linea con il mutato quadro legislativo nazionale che, anche nell'ambito delle attività di ricostruzione connesse alla gestione degli eventi sismici, ha dettato disposizioni finalizzate a limitare l'utilizzo di rapporti di lavoro flessibili e a preservare le professionalità acquisite.

La norma in esame pertanto, soprattutto alla luce del sopravvenuto citato contesto normativo nazionale, presenta illegittimi profili di scostamento rispetto alle condizioni di legittimo impiego dei contratti a termine, rinvenibili nell'art. 36, comma 2, del d.lgs. d.lgs. 165/2001, con specifico riferimento alla durata dei contratti in parola, che non può superare i 36 mesi, pena, tra l'altro, il rischio di possibili contenziosi, con conseguenti



esiti negativi in termini di responsabilità per le amministrazioni soccombenenti, nonché dell'avvio di procedure d'infrazione da parte della Commissione Europea per abuso del ricorso alla predetta tipologia contrattuale.

In ragione di quanto esposto, l'articolo in esame si pone ad avviso del Governo in contrasto con le disposizioni di cui all'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. 1) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

\*\*\*

6) **Illegittimità costituzionale dell'art 61, comma 1, lettera b) della legge regionale 30 dicembre 2021 n. 51 per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.**

Questa norma sostituisce l'art. 28 della precedente legge regionale n. 11/2001 che detta la disciplina della valutazione di impatto ambientale prevedendo una Commissione Tecnica in luogo del Comitato per la Valutazione di impatto ambientale.

Ai sensi del comma 1 del nuovo articolo 28, la Commissione Tecnica è organo collegiale tecnico-consultivo che fornisce il supporto tecnico-scientifico necessario all'Autorità competente per i procedimenti contemplati dalla parte seconda del D.lgs. n. 152/2006, nonché dalla normativa in materia di valutazione di incidenza ambientale, e svolge, altresì, funzioni di assistenza ai fini dell'istruttoria necessaria alla risoluzione di questioni tecniche o giuridiche che possono insorgere nel corso del procedimento.



Ai sensi del comma 2 del nuovo articolo 28, è previsto che in caso di complessità dei procedimenti da istruire, giustificata da eterogenee professionalità che consigliano specifico supporto tecnico-scientifico, le funzioni della commissione di cui al comma 1 sono attribuite a una o più commissioni tecniche nominate dalle autorità competenti.

Ai sensi del comma 6 del nuovo articolo 28, le commissioni regionali operano presso la struttura regionale che svolge le funzioni di Autorità competente nei procedimenti di valutazioni ed autorizzazioni ambientali.

La precedente formulazione del comma 6 prevedeva espressamente che "a tali componenti esterni, non dipendenti regionali, spetta il compenso e il trattamento economico di missione nella misura stabilita dalla legge regionale 22 giugno 1994, della citata legge."

Il testo novellato dalla presente disposizione prevede invece, in forza del comma 5, che "[a]i componenti delle Commissioni tecniche spetta un gettone unico onnicomprensivo."

La genericità della previsione dell'attribuzione di un "gettone unico onnicomprensivo" priva della indicazione del benché minimo elemento atto a consentire la sua quantificazione, e la mancanza, altresì, di qualsiasi riferimento al rispetto delle disposizioni di cui all'art. 6 del dl n. 78/2010, rendono evidente ad avviso del Governo la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica.

\*\*\*



7) Illegittimità costituzionale dell'art. 74 della legge regionale 30 dicembre 2021 per violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione.

La norma qui censurata prevede che nell'anno in corso la Regione Puglia organizzi un corso di formazione interno per il proprio personale che per effetto di progressione verticale ha perso la qualifica di agente di polizia giudiziaria al fine di consentirgli anche nella categoria di nuovo inquadramento il riconoscimento della qualifica stessa.

la disposizione in esame appare suscettibile di comportare nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, senza prevederne la quantificazione e la necessaria copertura finanziaria.

La regione Puglia non ha fornito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri idonei elementi informativi riguardanti la quantificazione e la copertura finanziaria degli oneri discendenti dalla disposizione in esame, utili ai fini della valutazione della compatibilità della stessa con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

E pertanto, allo stato, la norma è costituzionalmente illegittima.

\* \* \* \* \*

Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Conclude**

Affinché la Corte Costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021 n. 51 in epigrafe elencate e nel presente atto specificamente censurate.

Roma, 27 febbraio 2022

MARCO CORSINI

Avvocato dello Stato



**Depositato il 08/03/2022**

**Il Cancelliere IGOR DI BERNARDINI**