

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 7 ottobre 2025, n. 1425

Trasferimento dell'autorizzazione all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie ad altro soggetto in conseguenza di atti di autonomia privata. Coordinate ermeneutiche e applicative dell'art. 9 e ss. legge regionale 2 maggio 2017, n. 9.

LA GIUNTA REGIONALE

VISTI:

- gli artt. 4, 5 e 6 della L.R. 4 febbraio 1997, n. 7;
- la Deliberazione della Giunta Regionale n. 3261 del 28 luglio 1998;
- gli artt. 4 e 16 del D.lgs. n. 165 del 30.03.2001 e ss.mm.ii.;
- gli artt. 43 e 44 dello Statuto della Regione Puglia;
- il Decreto del Presidente della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 22 e ss.mm.ii., recante l'Atto di Alta Organizzazione "M.A.I.A. 2.0";
- il Regolamento interno di questa Giunta;

VISTO il documento istruttorio del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale, Sezione Strategie e Governo dell'offerta, concernente l'argomento in oggetto e la conseguente proposta dell'Assessore alla Sanità. Benessere Animale, Sport per tutti

PRESO ATTO

- a) delle sottoscrizioni dei responsabili della struttura amministrativa competente, ai fini dell'attestazione della regolarità amministrativa dell'attività istruttoria e della proposta, ai sensi dell'art. 6, co. 8 delle Linee guida sul "Sistema dei controlli interni nella Regione Puglia", adottate con D.G.R. 23 luglio 2019, n. 1374;
- b) della dichiarazione del Direttore di Dipartimento, in merito a eventuali osservazioni sulla proposta di deliberazione, ai sensi degli artt. 18 e 20 del Decreto del Presidente della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 22 e ss.mm.ii.;

Con voto favorevole espresso all'unanimità dei presenti e per le motivazioni contenute nel documento istruttorio che è parte integrante e sostanziale della presente deliberazione

DELIBERA

- di prendere atto dell'allegato A "Parere tecnico" che si intende parte integrante;
- di approvare le Linee guida "Trasferimento dell'autorizzazione all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie ad altro soggetto in conseguenza di atti di autonomia privata. Coordinate ermeneutiche e applicative dell'art. 9 e ss. legge regionale 2 maggio 2017, n. 9";
- di notificare il presente provvedimento a cura della Sezione proponente ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali, ai Direttori dei Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali, ai Direttori dei Dipartimenti territoriali, ai Direttori di Area Sociosanitaria, alle Associazioni di categoria rappresentative delle strutture sanitarie e sociosanitarie;
- di disporre la pubblicazione del presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, ai sensi della L.R. 18/2023.

Il Segretario Generale della Giunta
NICOLA PALADINO

Il Presidente della Giunta
MICHELE EMILIANO

DOCUMENTO ISTRUTTORIO

Oggetto: Trasferimento dell'autorizzazione all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie ad altro soggetto in conseguenza di atti di autonomia privata. Coordinate ermeneutiche e applicative dell'art. 9 e ss. l.n. 9/2017.

VISTI

- la Legge n. 241/1990 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e ss.mm.ii.;
- il D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i., all'art. 2, co. 1, attribuisce alle Regioni l'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali;
- la Legge Regionale 28 dicembre 1994, n. 36 "Norme e principi per il riordino del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421";
- il D.Lgs. n. 165/2001 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e ss. mm. ii.; il D.Lgs. n. 33/2013 recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- la legge n. 190/2012 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";
- il D. Lgs. n. 33/2013 recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- la deliberazione di Giunta regionale n. 1974 del 07/12/2020, recante "Approvazione Atto di Alta Organizzazione. Modello Organizzativo "MAIA 2.0";
- la deliberazione di Giunta regionale 15 settembre 2021, n. 1466 recante l'approvazione della Strategia regionale per la parità di genere, denominata "Agenda di Genere";
- la deliberazione di Giunta regionale 26 settembre 2024, n. 1295, recante "*Valutazione di Impatto di Genere (VIG). Approvazione indirizzi metodologico-operativi e avvio fase strutturali*";
- il Decreto del Presidente della Giunta n. 473 del 26/10/2024, avente ad oggetto: "Assegnazione delle deleghe in materia di "Sanità, Benessere Animale, Sport per Tutti".
- la deliberazione di Giunta regionale n. 398 del 31/03/2025 recante: "Decreto del Presidente della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 22 "Modello Organizzativo Maia 2.0" e ss.mm.ii.. Proroga degli incarichi di direzione delle Sezioni di Dipartimento della Giunta regionale";
- Vista la DGR n. 1080 del 29/07/2025 di proroga degli incarichi di direzione delle Sezioni di Dipartimento della Giunta regionale al 30/09/2025;
- Vista la Determinazione Dirigenziale n. 00021 del 30/07/2025 del Dipartimento Personale e Organizzazione di proroga degli incarichi di direzione dei Servizi delle Strutture della Giunta regionale al 30/09/2025 in attuazione della DGR n. 918 del 27 giugno 2025;
- Visto l'art. 3 comma 2 della L.R. n. 9/2017 che attribuisce alla Giunta Regionale competenze in materia di autorizzazione e accreditamento anche al fine di stabilire procedure e modalità operative per l'autorizzazione e l'accreditamento;

- Visto altresì il “Parere tecnico” di cui all’Allegato A, che si intende parte integrante del presente atto;

La disciplina amministrativa dell’autorizzazione all’esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie suggerita dalla l.r. n. 9/2017 prevede che tutti i soggetti che intendano gestire attività sanitaria o socio-sanitaria soggetta ad autorizzazione all’esercizio siano tenuti a presentare la relativa domanda alla Regione o al comune, nonché al Dipartimento di Prevenzione della ASL competente per territorio.

In particolare, affinché le istanze possano essere validamente vagliate dagli organi competenti, alla domanda di autorizzazione all’esercizio devono essere allegati il titolo attestante l’agibilità, la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà concernente il possesso dei requisiti, i titoli accademici del responsabile sanitario e tutta la documentazione richiesta dall’ente competente. L’atto di notorietà deve indicare compiutamente il numero e le qualifiche del personale da impegnare nella struttura.

La legge richiamata, viepiù, scandisce bene le competenze fra autorizzazione comunale e regionale, statuendo nello specifico che:

- alla Regione compete il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio per le strutture sanitarie e sociosanitarie di cui all’art. 5, comma 1 l.r. n. 9/2017, nonché per i servizi di assistenza territoriale in regime domiciliare e per le attività di assistenza territoriale in regime domiciliare svolte dalle strutture che erogano prestazioni di assistenza territoriale residenziale, semiresidenziale e ambulatoriale;
- al comune compete il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio per le strutture sanitarie e sociosanitarie di cui all’articolo 5, comma 3, punto 3.2. della l.r. n. 9/2017;
- inoltre, ai sensi della D.G.R. 142 del 6 febbraio 2018, in assenza del relativo fabbisogno regionale, anche per le strutture di cui al punto 1.7 dell’art. 5 comma 1 della l.r. 9, la competenza allo stato è del Comune.

In generale, poi, il procedimento di autorizzazione all’esercizio prevede che il Dipartimento di Prevenzione della ASL territorialmente competente, verificata la completezza della documentazione e richieste eventuali integrazioni a tale scopo, accerta entro novanta giorni dalla presentazione della domanda l’effettivo rispetto dei requisiti minimi di cui al regolamento regionale o altra specifica normativa e previsione della contrattazione collettiva, nonché di ogni eventuale prescrizione contenuta nell’autorizzazione alla realizzazione.

Completato l’iter istruttorio, il Dipartimento di prevenzione dell’azienda sanitaria locale inoltra gli atti degli accertamenti e il parere conclusivo alla Regione o al comune competente, che, in caso di esito favorevole, rilasciano l’autorizzazione all’esercizio dell’attività sanitaria o socio-sanitaria entro i successivi sessanta giorni, fatta salva l’interruzione del termine, per non più di trenta giorni e per una sola volta, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell’amministrazione, e che questa

non possa acquisire autonomamente. Il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.

Premesso il quadro di sistema del rilascio di autorizzazioni all'esercizio ex l.r. n. 9/2017,

la presente proposta di Deliberazione Regionale, al fine di fare chiarezza sulla sorte delle autorizzazioni all'esercizio già concesse ai vari operatori di settore in caso di trasferimento di titolarità delle medesime, vuol incidere sulla portata applicativa e sulle implicazioni normative ricollegabili a tale fattispecie.

L'analisi muove dalla necessità di fornire all'utenza professionale uno strumento di dettaglio che faccia luce sulle norme della l.r. n. 9/2017 che allo stato disciplinano la materia dei trasferimenti autorizzativi, chiarendo il *modus operandi* degli uffici competenti, anche in punto di interpretazione normativa, al fine di tracciare il quadro delle possibilità (e relative modalità) di trasferimento delle autorizzazioni sanitarie a soggetti diversi da quelli originari.

La finalità del presente atto è pertanto quella di scongiurare per il futuro ipotesi di opacità normativa, facendo luce sugli aspetti pratici dell'iter procedimentale delle autorizzazioni oggetto di istanze di trasferimento, così da limitare dubbi idonei a ingenerare sviamenti amministrativi, carenze dei contenuti delle istanze, lacune organizzative, mancanze dei presupposti sulla scorta dei quali poter rilasciare determinazioni di trasferimento.

Nondimeno, l'atto che oggi si propone di adottare intende elidere il rischio dell'insorgere di nuovi contenziosi amministrativi e giurisdizionali fra organi competenti e strutture interessate, rischio che pure oggi si appalesa nella quotidianità amministrativa degli uffici e che impatta sull'efficacia ed efficienza, nonché sui tempi di azione della Pubblica Amministrazione nel settore nevralgico dell'assistenza in materia sanitaria e sociosanitaria.

FONTI E ANALISI DELLA DISCIPLINA VIGENTE

E' doveroso, al fine che ci occupa, procedere con una disamina del quadro normativo tracciato dalla legislazione regionale in materia di trasferimento di titolarità dell'autorizzazione all'esercizio e decadenza.

In particolare, viene in rilievo il disposto dell'art. 9 l.r. n. 9/2017, il quale testualmente dispone:

"Art. 9

Trasferimento di titolarità dell'autorizzazione all'esercizio e decadenza

1. *L'autorizzazione all'esercizio è rilasciata alla persona fisica o giuridica, in forma singola o associata, per lo svolgimento di una determinata attività sanitaria o socio-sanitaria mediante un complesso organizzato di beni e/o persone conforme ai requisiti minimi stabiliti dal regolamento regionale.*
2. *L'autorizzazione all'esercizio, unitamente al complesso organizzato di beni e/o persone, può essere trasferita ad altro soggetto in conseguenza di atti di autonomia privata con provvedimento dell'ente competente, previa verifica della permanenza dei requisiti di cui al comma 1, nonché l'insussistenza in capo all'altro soggetto di una delle ipotesi di decadenza previste nei commi 4 e 5, e del rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 2112 del codice civile.*

3. *In caso di decesso della persona fisica autorizzata, gli eredi, fermo restando il mantenimento dei requisiti, hanno facoltà di continuare l'esercizio dell'attività per un periodo non superiore a un anno dal decesso. Entro tale periodo gli eredi possono trasferire ad altro soggetto il complesso organizzato di beni e/o persone, ovvero proseguire essi stessi l'attività autorizzata, previa acquisizione del provvedimento previsto dal comma 2.*
4. *La decadenza dall'autorizzazione all'esercizio è dichiarata, oltre ai casi previsti dalla presente legge, nelle ipotesi di:*
- a) esercizio di un'attività sanitaria o socio-sanitaria diversa da quella autorizzata;*
 - b) estinzione della persona giuridica autorizzata;*
 - c) rinuncia del soggetto autorizzato;*
 - d) trasferimento del complesso organizzato di beni e/o persone in assenza del provvedimento di cui al comma 2;*
 - e) inutile decorso del periodo di cui al comma 3.*
5. *La decadenza è pronunciata, inoltre, nei confronti di:*
- a) coloro che hanno riportato condanna definitiva, per i delitti previsti dagli articoli 416 bis (Associazione di tipo mafioso anche straniera) e 416 ter (Scambio elettorale politico-mafioso) del codice penale;*
 - b) coloro che hanno riportato condanna definitiva, per i delitti previsti dagli articoli 73 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) e 74 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti) del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);*
 - c) coloro che hanno riportato condanna definitiva, per i delitti previsti dagli articoli 314 (Peculato), 316 (Peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316 bis (Malversazione a danno dello Stato), 316 ter (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), 317 (Concussione), 318 (Corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319 ter (Corruzione in atti giudiziari), 319 quater (Induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 640 (Truffa) - comma 2, 640 bis (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) del codice penale;*
 - d) coloro nei confronti dei quali sia stata applicata, con decreto definitivo, una misura di prevenzione personale o patrimoniale in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni di tipo mafioso anche straniere);*
 - e) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva a una pena che comporti l'interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici, ovvero l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione;*
 - f) coloro i quali hanno violato gli obblighi retributivi, ad eccezione di coloro per i quali non sia stata già dichiarata la decadenza e abbiano depositato ricorso ai sensi degli articoli 39 comma 3; 40; 44, comma 1, lettera a); 47; 84 e seguenti, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155) per l'accesso al*

concordato preventivo, quale strumento di regolazione della crisi, fatto salvo, in ogni caso, il buon esito del concordato ai fini del completo soddisfacimento degli obblighi retributivi; o abbiano richiesto qualunque altro strumento di regolazione della crisi previsto dal suddetto codice, compresa la composizione negoziata della crisi di cui all'articolo 12.

f-bis) coloro i quali hanno violato gli obblighi contributivi nei confronti del personale dipendente e quelli stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale, decentrata e integrativa, a tutela dei lavoratori. Ove siano accertate violazioni degli obblighi retributivi, al titolare dell'autorizzazione l'amministrazione concede un termine di sessanta giorni per rimuovere le violazioni, decorso il quale è disposta la decadenza".

Nel dettaglio, quindi, il capoverso dell'art. 9 l.r. n. 9/2017 (evidenziato in grassetto) prevede testualmente che l'autorizzazione all'esercizio, unitamente al complesso organizzato di beni e/o persone, può essere trasferita ad altro soggetto in conseguenza di atti di autonomia privata con provvedimento dell'ente competente, previa verifica della permanenza dei **requisiti di cui al comma 1, nonché l'insussistenza in capo all'altro soggetto di una delle ipotesi di decadenza previste nei commi 4 e 5, e del rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 2112 del codice civile.**

Dalla lettura della predetta disposizione si evince pertanto che le verifiche da effettuarsi al momento della richiesta di cessione sono le seguenti:

1. VERIFICHE SUL FRONTE DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI MINIMI

Il Dipartimento di Prevenzione della ASL, all'uopo incaricato, verifica la sussistenza dei requisiti organizzativi sia in capo al soggetto cedente (contratti di lavoro in essere), sia in capo al soggetto cessionario (proposte di contratto), oltre che la sussistenza dei requisiti strutturali e (ove previsti) tecnologici, posto che il cessionario, per potersi vedere riconosciuto il provvedimento di trasferimento della titolarità dell'autorizzazione, deve dimostrare di possedere i requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici previsti dalla normativa (regolamento regionale) del setting assistenziale di riferimento.

2. VERIFICHE SUL FRONTE DELL'ASSENZA DI CAUSE DI DECADENZA

Analogamente, la verifica in ordine all'assenza di cause di decadenza e del rispetto della previsione di cui all'art. 2112 c.c. va condotta sia in capo al cedente sia in capo al cessionario.

Quanto alle prime, nella specie, trattasi di:

- a) esercizio di un'attività sanitaria o socio-sanitaria diversa da quella autorizzata;
- b) estinzione della persona giuridica autorizzata;
- c) rinuncia del soggetto autorizzato;
- d) trasferimento del complesso organizzato di beni e/o persone in assenza del provvedimento di cui al comma 2;
- e) inutile decorso del periodo di cui al comma 3 dell'art 9 l.r. 9/2017

Incorrono inoltre nella decadenza:

- coloro che hanno riportato condanna definitiva, per i delitti previsti dagli articoli 416 bis (Associazione di tipo mafioso anche straniera) e 416 ter (Scambio elettorale politico-mafioso) del codice penale;
- coloro che hanno riportato condanna definitiva, per i delitti previsti dagli articoli 73 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) e 74 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti) del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);
- coloro che hanno riportato condanna definitiva, per i delitti previsti dagli articoli 314 (Peculato), 316 (Peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316 bis (Malversazione a danno dello Stato), 316 ter (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), 317 (Concussione), 318 (Corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319 ter (Corruzione in atti giudiziari), 319 quater (Induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 640 (Truffa) -comma 2, 640 bis (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) del codice penale;
- coloro nei confronti dei quali sia stata applicata, con decreto definitivo, una misura di prevenzione personale o patrimoniale in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni di tipo mafioso anche straniera);
- coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva a una pena che comporti l'interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici, ovvero l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione;
- coloro i quali hanno violato gli obblighi retributivi, ad eccezione di coloro per i quali non sia stata già dichiarata la decadenza e abbiano depositato ricorso ai sensi degli articoli 39 comma 3; 40; 44, comma 1, lettera a); 47; 84 e seguenti, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155) per l'accesso al concordato preventivo, quale strumento di regolazione della crisi, fatto salvo, in ogni caso, il buon esito del concordato ai fini del completo soddisfacimento degli obblighi retributivi; o abbiano richiesto qualunque altro strumento di regolazione della crisi previsto dal suddetto codice, compresa la composizione negoziata della crisi di cui all'articolo 12.
- coloro i quali hanno violato gli obblighi contributivi nei confronti del personale dipendente e quelli stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale, decentrata e integrativa, a tutela dei lavoratori. Ove siano accertate violazioni degli obblighi retributivi, al titolare dell'autorizzazione l'amministrazione concede un termine di sessanta giorni per rimuovere le violazioni, decorso il quale è disposta la decadenza.

Tale verifica, come anzidetto, andrà effettuata sia con riferimento al soggetto cedente, sia con riguardo al cessionario, onde evitare il fenomeno del trasferimento illegittimo di autorizzazioni viziose e/o comunque affette da cause legittime di decadenza.

L'assenza delle cause di decadenza deve pertanto accompagnarsi al rispetto della clausola di salvaguardia prevista per i lavoratori dall'art. 2112 c.c. rubricato con "mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda".

Ai fini e per gli effetti di tale articolo, in particolare, per trasferimento d'azienda si intende qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di

un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto d'azienda.

Tali fattispecie, viepiù, si applicano anche al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento.

Più nel dettaglio, in caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario e il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

Per l'effetto del trasferimento, il cedente e il cessionario sono obbligati, in solido ex art.1292 c.c., per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento, salvo che il lavoratore consenta la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro (ex artt. 410, 411 c.p.c.).

Nondimeno, in caso di trasferimento dei contratti, il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario.

Vanno così ad analizzarsi nel dettaglio le indefettibili verifiche procedurali affinché possa chiarirsi l'iter procedimentale per addivenire a un provvedimento di trasferimento delle autorizzazioni *de quibus*.

3. VERIFICA SULLA PERMANENZA DEI REQUISITI DI CUI ALL'ART. 9 co. 1 l.r. n. 9/2017

Quanto al disposto di cui all'art. 9 co. 1 l.r. n. 9/2017, lo stesso prevede che *"L'autorizzazione all'esercizio è rilasciata alla persona fisica o giuridica, in forma singola o associata, per lo svolgimento di una determinata attività sanitaria o socio-sanitaria mediante un complesso organizzato di beni e/o persone **conforme ai requisiti minimi stabiliti dal regolamento regionale.**"*

Dalla lettura del comma 1 dell'art 9 è evidente che una verifica preliminare vada condotta anche sul soggetto cedente che, al fine della cessione del titolo, è obbligato dapprima a dimostrare di avere i requisiti soggettivi ed oggettivi per la conservazione dello stesso. Tanto in ragione della circostanza che non si possa cedere titoli non validi.

Su tale fronte, lo studio sistematico della normativa in materia non può che estendersi al disposto di cui all'art 8 della l.r. n. 9 del 2017, il quale prevede che **la verifica da effettuare per la conservazione del titolo abbia ad oggetto il rispetto dei requisiti minimi di cui al regolamento regionale o altra specifica normativa e previsione della contrattazione collettiva.**

Va da sé che dal quadro sinora tracciato, alcun automatismo può evincersi in tema di trasferimento delle autorizzazioni all'esercizio di attività sanitarie e/o sociosanitarie, posta l'esistenza di un corredo di norme che garantiscono puntualmente la vigilanza sulla pedissequa osservanza dei requisiti di legge e regolamentari al fine della concessione, mantenimento e trasferimento delle autorizzazioni *de quibus*.

La *ratio* sottesa dalle disposizioni individuate dal legislatore locale è agevolmente intuibile, atteso che queste ultime individuano ed esplicitano le coordinate tipiche attraverso le quali le norme riservano al potere pubblico il potere di amministrare anche i limiti, gli oneri e le condizioni della propria attuazione. In altri termini, si tratta di ipotesi di riserva amministrativa in settori nevralgici di pubblico interesse (quale quello alla salute pubblica) interessati dalla libera adesione di privati, al fine di individuare il corretto raccordo fra esigenze di interesse pubblico, controllo o programmazione, di modo da scongiurare che l'esercizio dell'attività di impresa privata possa essere esercitato in contrasto con gli interessi della collettività.

Da ciò, quindi, lo strumento dell'autorizzazione amministrativa veicolata attraverso le condizioni poste dalla normativa regionale sul trasferimento delle titolarità delle autorizzazioni al fine di compendiare, in sicurezza, prerogative pubbliche e private (la suddetta impostazione giuridica è riconosciuta anche nella Sentenza del Tar Puglia- Lecce n. 394 del 2023).

Sul punto giova richiamare quanto statuito in giurisprudenza, ove (*ex multis Tar Lecce n. 394 del 24/03/2023*), viene ribadito che *"l'autorizzazione amministrativa rappresenta, quindi, una componente essenziale per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale, poiché tende a disciplinare, nell'interesse pubblico, l'esecuzione dell'attività medesima (cfr. art. 2084, 1° comma, cod. civ.) ed ha carattere personale, perché implica una valutazione della P.A. anche in merito all'esistenza di quei requisiti che deve possedere il soggetto richiedente, che quell'attività intende svolgere.*

In particolare, le autorizzazioni all'esercizio dell'attività d'impresa in ambito sanitario – per l'importanza degli interessi pubblici coinvolti (presidiati dall'art. 32 Cost.) – sono rilasciate ob rem et in personam, nel senso che il rilascio è sottoposto alla conditio sine qua non della contestuale sussistenza dei requisiti oggettivi (in quanto riguardanti l'idoneità della struttura) e soggettivi (poiché collegati alla professionalità e moralità del titolare) in capo al soggetto richiedente (in termini, cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, 28 maggio 2002, n. 2940; TAR Puglia - Bari, Sezione II, 21 agosto 2019, n. 1155).

Da ciò deriva che le autorizzazioni amministrative all'esercizio di un'attività di impresa, tanto più nel settore sanitario, **avendo carattere personale, non sono riconducibili al novero dei beni aziendali (e dunque non sono trasferibili con il relativo contratto di cessione o di affitto, (vedasi Cass. Civ., Sez. II, 16 ottobre 2006, n. 22112 e 6 febbraio 2004, n. 2240), cosicché il contratto di trasferimento (a titolo di cessione o affitto) dell'azienda o di un ramo di essa costituisce, nei confronti dell'Amministrazione, solo un presupposto di legittimazione del subentrante a richiedere l'intestazione o la voltura della licenza a proprio nome, che costituisce, a sua volta, un provvedimento costitutivo.**

Non esiste, pertanto, alcun automatismo tra il trasferimento dell'attività dell'azienda ed il trasferimento della relativa autorizzazione amministrativa; analogamente, anche la cessione del ramo di azienda non può produrre ex se un effetto traslativo dell'autorizzazione o di parte di essa.

Ne discende pertanto che, prima di autorizzare una cessione del titolo, la Regione resta tenuta a vagliare la validità dello stesso sotto tutti i profili anzidetti in capo a chi intende cedere e al cessionario.

Del resto, infatti, se ragionando a contrario si ammettesse la cessione con la sola verifica dei requisiti in capo al soggetto richiedente non avrebbe senso il richiamo al comma 1 operato dallo stesso articolo 9 e si ammetterebbe la possibilità di cedere titoli inesistenti o che il soggetto cedente si liberi dei requisiti nel momento stesso della stipula della cessione e quindi prima del verificarsi della voltura del titolo autorizzativo.

Nondimeno, se il soggetto cedente potesse non essere verificato al momento della sottoscrizione dell'atto di cessione e, al contempo, il soggetto subentrante al momento della verifica non avesse i requisiti prescritti dalla normativa, la Regione si troverebbe di fronte al seguente paradosso:

- atto formalmente intestato ad un soggetto che si è liberato di tutti gli obblighi e responsabilità nei confronti della regione con un semplice atto privatistico e
- un soggetto terzo che non può invece rispondere nei confronti dell'ente per le inadempienze riscontrate, posto che fino all'adozione dell'atto finale la Regione non ne riconosce la posizione giuridica.

Da ciò, le perplessità di una sconsigliabile lettura "liberalizzante" che non consentirebbe di chiarire, sul fronte delle responsabilità, a chi spetti farvi fronte in caso di inadempienze, responsabilità civile, penale e amministrativa nei confronti degli utenti, della Regione e delle Asl competenti.

Per tale ragione, è preferibile una lettura sistematica della normativa citata che, nell'ottica del perseguimento degli interessi pubblici della salute, della sua sicurezza e della continuità delle prestazioni, assegni alla Regione e agli organi competenti il potere di vigilare sull'osservanza della permanenza dei requisiti di autorizzazione all'esercizio in capo al soggetto cedente al momento del deposito dell'istanza di trasferimento della titolarità delle autorizzazioni.

D'altronde, come già detto ove si è riportata la giurisprudenza amministrativa in materia, quest'ultima assegna al contratto di cessione la funzione di "mero presupposto di legittimazione del subentrante a richiedere l'intestazione o la voltura della licenza a proprio nome".

4. VERIFICHE SUL REQUISITO DELL'"AFFIDABILITA'" DEI SOGGETTI CEDENTI E CESSIONARI

Su altro fronte è necessario altresì vagliare la portata dell'art. 9 co. 1 e 2 l. r. n. 9/2017 rispetto alla disciplina della verifica dell'affidabilità dei soggetti interessati dal procedimento di trasferimento della titolarità delle autorizzazioni.

In particolare, contrariamente a quanto da qualcuno sostenuto in sede di contenzioso amministrativo, il vaglio sulla verifica dei requisiti di affidabilità coinvolge sia il soggetto cedente sia il soggetto cessionario o subentrante nella titolarità dell'autorizzazione.

Difatti, il quadro normativo tracciato, non consente di poter ritenere corretta l'esegesi secondo cui dovrebbe essere vagliata la sola affidabilità del soggetto subentrante.

L'interpretazione non è condivisibile sul piano tecnico posto che con il predetto meccanismo si introdurrebbe, a mezzo della cessione, una ipotesi di potenziale sanatoria delle cause di decadenza originarie, ammettendo la possibilità di cedere titoli non più validi a causa della condanna definitiva del titolare per uno dei reati indicati dall'art 9 comma 5, per non aver il cedente adempiuto agli obblighi retributivi e contributivi nei confronti del personale o per aver, ad esempio, trasferito l'attività senza attendere l'autorizzazione della Regione o esercitato la stessa in maniera difforme al titolo autorizzativo.

Tale interpretazione, oltretutto, aprirebbe al rischio (divenuto già attuale in diversi procedimenti oggetto di contenzioso) di interruzione da parte del cedente del pagamento degli oneri previdenziali e contributivi sin dalla stipula del contratto di cessione/affitto con conseguente lesione del diritto dei lavoratori a vedersi riconosciuto quanto dovuto in forza del contratto di lavoro e dell'Inps di recuperare le somme dovute.

Si rammenta, infatti, che l'omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali non involge una mera irregolarità amministrativa, ma nasce per l'esigenza di reprimere la condotta del datore di lavoro consistente, in sintesi, in un'appropriazione indebita di somme prelevate dalla retribuzione di lavoratori dipendenti (Sez. U. n. 27641 del 28/5/2003).

Inoltre si rappresenta che nell'ipotesi di Durc irregolare la normativa dispone che la PA che verifica tale irregolarità (in questo caso la Asl) ha l'obbligo di trattenere le somme corrispondenti alle inadempienze nei confronti dell'Inps, Inail o altri Enti impositori accertate nel DURC, ottemperando ai doveri di legge ed effettuando il pagamento agli enti previdenziali in luogo del soggetto inadempiente.

In ragione di ciò trasferire la titolarità, effettuando le verifiche sulle cause di decadenza solo in capo al soggetto subentrante e non anche al cedente rischierebbe di fornire uno strumento elusivo della normativa nazionale, distraendo somme destinate per legge ad enti pubblici.

In ultimo una siffatta interpretazione rischierebbe di innescare un meccanismo di cessione a cascata delle autorizzazioni al solo fine di sanare situazioni debitorie e/o di illegittimità con conseguente danno alla stabilità dei rapporti giuridici di diritto pubblico.

MODALITA' OPERATIVE E PROCEDIMENTALI DEL TRASFERIMENTO

Sul fronte procedimentale, al fine di esplicitare le tappe operative e le condizioni di rilascio dell'autorizzazione al trasferimento si rendono necessari i seguenti chiarimenti.

Preliminarmente, preme osservare che il procedimento di trasferimento delle autorizzazioni sanitarie e sociosanitarie si compone di più momenti istruttori, i quali progressivamente scandiscono le verifiche da espletare sul soggetto cedente e su quello subentrante, per poi condurre, in caso di esiti positivi, alla determinazione finale di autorizzazione al trasferimento.

Quest'ultima, in particolare, al fine di consentire al soggetto cessionario di dotarsi effettivamente e in un tempo ragionevolmente congruo dei requisiti previsti dalla normativa, può prevedere delle "prescrizioni d'obbligo", ossia l'indicazione delle modalità e delle tempistiche entro le quali il subentrante deve poter comprovare (producendo i contratti di assunzione o le "volturazioni" dei medesimi) il rispetto dei requisiti.

In particolare, infatti:

- dovendo la Regione garantire l'osservanza del mantenimento dei requisiti minimi in capo al subentrante e non potendo imporre a quest'ultimo di rispettarli già al momento della presentazione dell'istanza di trasferimento;
- dovendosi al contempo garantire l'osservanza delle garanzie previste dal 2112 c.c. in materia di diritti dei lavoratori;
- dovendo altresì assicurare al subentrante i tempi tecnici di adeguamento dei requisiti, scongiurando al contempo ogni ipotesi di indebita e/o anticipata cessione effettiva delle autorizzazioni;

Per tutti questi motivi,

è opportuno individuare, quale strumento amministrativo idoneo a compendiare le su esposte esigenze, una determinazione dirigenziale assistita da clausole e/o prescrizioni di obblighi, idonea a scandire il percorso temporale di regolarizzazione e adozione dei requisiti minimi, così consentendo

al subentrante di documentare, nello iato temporale indicato dalle medesime prescrizioni, l'osservanza dei requisiti richiesti.

Ciò al fine di addivenire progressivamente al trasferimento dell'autorizzazione e di scongiurare l'effetto di imporre ai soggetti cessionari l'acquisizione dei requisiti prima dell'effettivo trasferimento (con il rischio di dover sopportare esosi costi per il subentrante) e al contempo di disciplinare e chiarire progressivamente il procedimento di volturazione, evitando così fenomeni di indebito trasferimento o, peggio, di trasferimenti non ancora autorizzati, in quanto tali censurabili.

Da ciò, quindi, la possibilità per il subentrante di vedersi riconosciuta un'autorizzazione per trasferimento, la cui validità e legittimità resti vincolata e subordinata al corretto completamento della volturazione dei requisiti (in sostanza, la cessione dei contratti di lavoro dal cedente al cessionario) entro il termine previsto dalla medesima determinazione dirigenziale, pena l'adozione di idoneo atto di autotutela (revoca dell'autorizzazione per trasferimento della titolarità) in considerazione della mancata osservanza dei requisiti di legge.

NEL MERITO DEL PROCEDIMENTO

Al momento del deposito dell'istanza di autorizzazione al trasferimento, la Regione provvederà a incaricare il Dipartimento di Prevenzione dell'A.S.L. territorialmente competente al fine di verificare preliminarmente:

- 1) la sussistenza dei requisiti organizzativi sia in capo al soggetto cedente (contratti di lavoro in essere), sia in capo al soggetto cessionario (proposte di contratto), oltre che la sussistenza dei requisiti strutturali e (ove previsti) tecnologici;
- 2) l'assenza di cause di decadenza previste dall'art. 9 l.r. n. 9/2017 previste nei commi 4 e 5 del medesimo art. 9 l.r. n. 9/2017, nonché l'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 2112 c.c. sia in capo al soggetto cedente sia in capo al cessionario.

NEL MERITO DEL PROVVEDIMENTO

Successivamente al ricevimento degli esiti dipartimentali, la scrivente (in caso positivo) potrà adottare l'atto autorizzativo di autorizzazione all'esercizio per trasferimento delle titolarità ai sensi dell'art. 9 co. 2 l.r. n. 9/2017 ed eventuale accreditamento ai sensi dell'art. 24 l.r. n. 9/2017 e ss.mm.ii. risolutivamente condizionata all'effettiva osservanza delle prescrizioni relative alla volturazione/cessione contrattuale del personale (2112 c.c.), individuando puntualmente i seguenti dati del cessionario:

Titolare:

Rappresentante legale:

Attività:

Sede legale:

Sede operativa:

Denominazione:

N. posti autorizzati:

N. posti accreditati:

Responsabile sanitario:

CCNL

Con il medesimo atto, in particolare, la Sezione prescriverà al soggetto cessionario che il legale rappresentante, entro e non oltre il tempo individuato dal provvedimento amministrativo e pena la revoca del medesimo (dandone comunicazione al Dipartimento di Prevenzione della Asl competente), trasmetta la documentazione attestante l'assunzione del personale assunto (con precisazione del debito orario, delle mansioni e dei titoli professionali).

SULLE VERIFICHE DEI REQUISITI POST AUTORIZZAZIONE E SULL'OSSERVANZA DELLE PRESCRIZIONI

Contestualmente, all'adozione del provvedimento amministrativo di autorizzazione per trasferimento, poi, la Regione determinerà altresì di incaricare nei termini prescritti dalla determina dirigenziale il Dipartimento di Prevenzione della competente ASL della verifica dell'adempimento delle prescrizioni di cui sopra.

Il Dipartimento di Prevenzione valuterà l'osservanza delle prescrizioni, ai fini del definitivo ed effettivo accertamento della sussistenza dei requisiti organizzativi previsti dal R.R. e ne comunicherà l'esito a questa Sezione entro il successivo termine individuato dal medesimo provvedimento con l'effetto che, **in caso di esito negativo**, con separata determinazione dirigenziale, la sezione regionale provvederà senza preavviso all'adozione dell'atto di revoca ex art. 21 *quinquies* l. n. 241/1990 e s.m.i. del già rilasciato provvedimento amministrativo di autorizzazione per trasferimento.

Con la determina di autorizzazione al trasferimento delle autorizzazioni, nel caso che la struttura sia in possesso di accreditamento istituzionale, inoltre, la Sezione regionale disporrà che il Direttore Generale che sottoscrive il contratto e l'Area sanitaria o sociosanitaria che predispone i relativi atti, in caso di stipula dell'accordo contrattuale e in ogni caso prima di quest'ultima, dovranno preliminarmente accertare l'adempimento alle prescrizioni di cui sopra in capo al nuovo titolare (cessionario) della struttura accreditata per il tramite del Dipartimento di Prevenzione della Asl di riferimento.

Tutto ciò premesso, si propone di approvare linee guida che chiariscano sul procedimento amministrativo relativo alle autorizzazioni all'esercizio già concesse ai vari operatori di settore in caso di trasferimento di titolarità delle medesime, sulla portata applicativa e sulle implicazioni normative ricollegabili a tale fattispecie.

Garanzie di riservatezza

“La pubblicazione sul BURP, nonché la pubblicazione all'Albo o sul sito istituzionale, salve le garanzie previste dalla legge 241/1990 in tema di accesso ai documenti amministrativi, avviene nel rispetto della tutela della riservatezza dei cittadini secondo quanto disposto dal Regolamento UE n. 2016/679 in materia di protezione dei dati personali, nonché dal D.Lgs. 196/2003 ss.mm.ii., ed ai sensi del vigente Regolamento regionale 5/2006 per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari, in quanto applicabile. Ai fini della pubblicità legale, il presente provvedimento è stato redatto in modo da evitare la diffusione di dati personali identificativi non necessari ovvero il riferimento alle particolari categorie di dati previste dagli articoli 9 e 10 del succitato Regolamento UE”.

Esiti Valutazione di impatto di genere:

L'impatto di genere stimato è:

■ neutro

COPERTURA FINANZIARIA DI CUI AL D.LGS. 118/2011 E SS.MM.II. "

Il presente provvedimento non comporta implicazioni dirette e/o indirette, di natura economico finanziaria e/o patrimoniale e dallo stesso non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

Tutto ciò premesso, al fine di chiarire la portata applicativa delle norme che disciplinano il procedimento amministrativo relativo al trasferimento delle autorizzazioni all'esercizio già concesse ai vari operatori di settore,

ai sensi degli artt. 3 comma 2 della L.R. n. 9/2017, art. 4, comma 4, lett. k) della L.R. 7/1997, nonché dell'art. 9 legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 si propone alla Giunta regionale:

- di prendere atto dell'allegato A "Parere tecnico" che si intende parte integrante;
- di approvare le Linee guida "Trasferimento dell'autorizzazione all'esercizio sanitaria e sociosanitaria ad altro soggetto in conseguenza di atti di autonomia privata. Coordinate ermeneutiche e applicative dell'art. 9 e ss. legge regionale 2 maggio 2017, n. 9";
- di notificare il presente provvedimento a cura della Sezione proponente ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali, ai Direttori dei Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali, ai Direttori dei Dipartimenti territoriali, ai Direttori di Area Sociosanitaria, alle Associazioni di categoria rappresentative delle strutture sanitarie e sociosanitarie;
- di disporre la pubblicazione del presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, ai sensi della L.R. 18/2023.

I sottoscritti attestano la regolarità amministrativa dell'attività istruttoria e della proposta, ai sensi dell'art. 6, co. 3, lett. da a) ad e) delle Linee guida sul "Sistema dei controlli interni nella Regione Puglia", adottate con D.G.R. 23 luglio 2019, n. 1374.

Funzionario istruttore
Paolo AVITTO



Paolo Avitto
26.09.2025 12:07:22
GMT+02:00

Funzionario E.Q. - Autorizzazione e accreditamento strutture sociosanitarie
Francesca VANTAGGIATO



Francesca Vantaggiato
26.09.2025 12:13:31
GMT+02:00

DIRIGENTE del Servizio "Accreditamento e Qualità"
Elena MEMEO

Elena

Memeo

26.09.2025

12:31:15

GMT+01:00



DIRIGENTE di Sezione "Strategie e Governo dell'Offerta"
Mauro NICASTRO




Mauro
Nicastro
26.09.2025
16:01:37
GMT+02:00

Il Direttore ai sensi degli artt. 18 e 20 del Decreto del Presidente della Giunta regionale 22 gennaio 2021, n. 22 e ss.mm.ii., NON RAVVISA osservazioni alla presente proposta di D.G.R..

Il DIRETTORE di Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale:

Vito MONTANARO

 Vito
Montanaro
26.09.2025
16:56:03
GMT+02:00

L'Assessore alla Sanità, Benessere animale, Sport per tutti, ai sensi del vigente Regolamento della Giunta Regionale,

propone

alla Giunta regionale l'adozione del presente atto.

Raffaele PIEMONTESE

 Raffaele Piemontese
29.09.2025
15:52:39
GMT+02:00

ALLEGATO A

PARERE TECNICO

Visto l'art. 9 e ss. legge regionale 2 maggio 2017, n. 9

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241;

Visto il D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i., art. 2, co. 1 che attribuisce alle Regioni l'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali;

Al fine di fare chiarezza sulla sorte delle autorizzazioni all'esercizio già concesse ai vari operatori di settore in caso di trasferimento di titolarità delle medesime, sulla portata applicativa e sulle implicazioni normative ricollegabili a tale fattispecie.

Tenuto conto che l'analisi muove dalla necessità di fornire all'utenza professionale uno strumento di dettaglio che faccia luce sulle norme della l.r. n. 9/2017 che allo stato disciplinano la materia dei trasferimenti autorizzativi, chiarendo il *modus operandi* degli uffici competenti, anche in punto di interpretazione normativa, al fine di tracciare il quadro delle possibilità (e relative modalità) di trasferimento delle autorizzazioni sanitarie a soggetti diversi da quelli originari.

Con il presente provvedimento si propone di approvare le Linee guida "Trasferimento dell'autorizzazione all'esercizio sanitaria e sociosanitaria ad altro soggetto in conseguenza di atti di autonomia privata. Coordinate ermeneutiche e applicative dell'art. 9 e ss. legge regionale 2 maggio 2017, n. 9".

Il presente provvedimento non comporta implicazioni dirette e/o indirette, di natura economico-finanziaria e/o patrimoniale e dallo stesso non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

**LA PRESENTE PROPOSTA DI DELIBERAZIONE COMPORTA IMPLICAZIONI DI NATURA FINANZIARIA
SUL FONDO SANITARIO REGIONALE**

SI ☐ NO ☒

IL DIRIGENTE DELLA SEZIONE PROPONENTE

Mauro Nicastro

