

Sentenza: 20 febbraio 2023, n. 53

Materia: tutela della salute; governo del territorio, tutela dell'ambiente e dei beni culturali; ordinamento civile; bilancio

Parametri invocati: artt. 9, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l) e lettera s), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2022)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 55 e 74 della legge impugnata; non fondatezza, inammissibilità o estinzione del processo relativamente alle altre norme impuginate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2022), in riferimento, complessivamente, agli artt. 9, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera l) e lettera s), e terzo, della Costituzione.

In relazione all'art. 61, comma 1, lettera b), della predetta legge regionale, il processo è dichiarato estinto a seguito della rinuncia al ricorso da parte governativa.

Quanto alle altre questioni, con il primo motivo di ricorso è impugnato l'art. 10, comma 1, lettera a), della l.r. Puglia 51/2021, che stabilisce i requisiti per ricoprire le funzioni di responsabile sanitario nelle “strutture monospecialistiche domiciliari, ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali”.

La norma si porrebbe in contrasto con i principi in materia di tutela della salute posti dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. 502/1992 poiché l'utilizzo del termine “strutture” - anziché “organizzazioni” - comporterebbe l'estensione dell'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.

La questione è dichiarata inammissibile dalla Corte giacché la norma in realtà regola un aspetto del tutto diverso, ossia i requisiti per il conferimento dell'incarico di direttore sanitario.

Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 11 della l.r. Puglia 51/2021. La disposizione disciplina i limiti di età ai fini del conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e prevede che il direttore amministrativo e sanitario all'atto del conferimento dell'incarico non devono aver compiuto sessantacinque anni.

Tale previsione regionale violerebbe la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile per contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. 288/2003, là dove stabilisce che le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

La Corte evidenzia che il predetto art. 11 del d.lgs. 288/2003 esprime un principio fondamentale in materia di tutela della salute, per concludere che il ricorrente ha evocato un parametro inconferente, ossia la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile. La questione pertanto risulta non fondata.

Con il terzo motivo di ricorso è censurato l'art. 16 della l.r. Puglia 51/2021. La disposizione impugnata prevede, al comma 1, 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 e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura.

La norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché l'esclusivo riferimento alla compatibilità con la localizzazione turistica comporterebbe l'esonero di una parte delle attività svolte dalle RSA dal rispetto degli standard e dei requisiti inderogabili di qualità e sicurezza delle strutture, dettati dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. 502/1992.

La questione non è fondata. La disposizione del comma 2 dello stesso art. 16 subordina espressamente la possibilità per le RSA in esame di svolgere parte della propria attività presso sedi secondarie alla preventiva autorizzazione rilasciata dalla Regione Puglia, formulata sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta Regionale. Inoltre, la stessa disposizione impugnata, al comma 1, richiama i regolamenti regionali che, in attuazione dei principi stabiliti dal d.lgs. 502/1992, disciplinano a livello regionale l'attività delle RSA e dei centri diurni per soggetti non autosufficienti e per disabili.

Sulla base di un'interpretazione della disposizione regionale conforme alle norme costituzionali sul riparto delle competenze, si deve ritenere che i criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle attività *debbano necessariamente rispettare le prescrizioni poste dalla normativa statale e dai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019, che vi prestano attuazione a livello regionale.*

Con il quarto motivo di ricorso è impugnato l'art. 54, comma 1, lettera s), della l.r. Puglia 51/2021. Tale disposizione modifica il comma 3 dell'art. 12 della l.r. Puglia 20/2001, che disciplina le ipotesi in cui la deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale, o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana.

La norma introduce una nuova ipotesi di esclusione dalla verifica di compatibilità regionale o provinciale. Essa riguarda espressamente l'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 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".

Secondo il ricorrente non sarebbero rispettati i limiti di densità edilizia previsti dall'art. 7, n. 4), del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968, che trovano fondamento nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della l. 1150/1942 (Legge urbanistica), e che costituiscono principi fondamentali non derogabili in materia di governo del territorio.

La questione non è fondata. La Corte sottolinea che il limite inderogabile di densità fondiaria è prescritto dall'art. 7, numero 4), del d.m. 1444/1968 solo "per le abitazioni". Esso non riguarda pertanto gli interventi previsti dalla disposizione impugnata, che non comprendono gli insediamenti residenziali.

La norma in esame è impugnata anche per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.; quest'ultimo per contrasto con gli artt. 143, comma 9, e 145 del d.lgs. 4/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con la disposizione censurata il legislatore regionale - che nel 2015 ha approvato il piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR) - avrebbe consentito che modifiche alla pianificazione urbanistica, tali da incrementare gli indici di edificabilità in zona agricola, siano

sottratte alla verifica di adeguamento e conformazione alla pianificazione paesaggistica, da svolgere con il necessario coinvolgimento del Ministero della cultura.

Secondo la Corte la norma censurata non prevede in realtà alcuna esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel PPTR. La norma può essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR. Le censure in questione non sono dunque fondate, *non essendo violati i principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 143 e 145 del Codice dei beni culturali, invocati quali norme interposte.*

Con il quinto motivo di ricorso, è censurato l'art. 55 della l.r. Puglia 51/2021. Ai fini della prosecuzione delle attività di ricostruzione successive al sisma del 31 ottobre 2002, la norma in esame proroga di un ulteriore anno, fino al 31 dicembre 2022, la facoltà per i Comuni interessati di avvalersi di personale esterno specificamente contrattualizzato a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012.

La norma violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, poiché la reiterazione delle proroghe, a partire dal 2012, del termine in oggetto determinerebbe la stabilizzazione di una situazione di natura eccezionale e derogatoria, senza rispettare le condizioni di legittimo impiego dei contratti a termine stabilite dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

Ad avviso della Consulta la questione è fondata. La norma statale ora richiamata prevede che il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, e a forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, è possibile soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale. La medesima norma statale demanda al d.lgs. 81/2015, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro, e ai contratti collettivi nazionali di lavoro la definizione di aspetti e profili della disciplina in materia

La riserva di contrattazione collettiva, posta dal legislatore statale quale principio fondamentale, comporta che essa operi come limite all'autonomia regionale. Nel caso di specie viene in rilievo l'art. 60 (Contratto di lavoro a tempo determinato) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2019-2021, il quale stabilisce, al comma 2, che i contratti a termine hanno la durata massima di trentasei mesi.

Nel disporre l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2022, la norma regionale *non contiene alcuna indicazione della durata massima dei contratti a termine di cui consente la stipula o il rinnovo, né correla il ricorso a questo tipo di contratti a effettive esigenze eccezionali e temporanee, come richiesto dalla norma statale. In questo modo, il ricorso al contratto di lavoro a termine, ripetutamente esteso nell'arco di oltre un decennio, si risolve in una modalità volta a sopperire alle ordinarie carenze di organico dei comuni interessati. Ad esse, tuttavia, si deve far fronte attraverso le forme di reclutamento di personale previste dal legislatore statale per la pubblica amministrazione.*

Il ricorrente censura infine l'art. 74 della l.r. Puglia 51/2021. La norma prevede che nell'anno 2022 la Regione Puglia organizza un corso di formazione interno, per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento, al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'ha persa a seguito di progressione verticale.

Secondo il Governo sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché la disposizione in esame comporterebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, senza prevederne la quantificazione e la necessaria copertura finanziaria.

Nel merito, la questione è fondata. *La specificità della previsione - quanto all'effettiva istituzione del corso di formazione, al suo oggetto, ai destinatari e al periodo in cui esso si deve svolgere - ne evidenzia la natura immediatamente precettiva e vincolante per l'amministrazione regionale. Tuttavia, questa previsione non è stata accompagnata da alcuna quantificazione delle nuove spese che ne possono derivare, né dall'indicazione del relativo stanziamento.*