



CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE

2020

Rapporto sulla legislazione regionale della Puglia ANNO 2020

X Legislatura gennaio/settembre 2020
XI Legislatura ottobre/dicembre 2020

Nota di sintesi

Il presente *Rapporto sulla legislazione regionale della Puglia* prende in considerazione l'arco temporale dell'intero anno 2020. In questo anno, a seguito delle elezioni regionali del 20 e 21 settembre 2020, si sono succedute due legislature: la X per il periodo gennaio/settembre 2020 e l'XI per il restante periodo dell'anno

Seguendo una impostazione ormai consolidata nel *Rapporto* viene analizzata l'attività legislativa del Consiglio regionale nelle sue diverse fasi (iniziativa legislativa, attività emendativa, approvazione in Aula, contenzioso costituzionale), di cui sono presi in esame singoli aspetti.

Finalità del *Rapporto* è mettere a disposizione degli organi politici, delle strutture amministrative, della comunità scientifica e dei cittadini uno studio rivolto ad agevolare la più ampia conoscenza delle funzioni del Consiglio regionale.

Per quanto riguarda la funzione legislativa l'approccio adottato mira a stimolare una riflessione sistematica, adoperando a tale fine strumenti conoscitivi di tipo statistico. Siffatto approccio, per quanto fondato essenzialmente su numeri, non impedisce comunque l'apprezzamento e la valutazione di aspetti qualitativi.

Per quanto riguarda, invece, la definizione dell'universo di indagine questo è duplice, orientandosi a descrivere da un lato la funzione legislativa, nel modo in cui essa concretamente si svolge secondo un procedimento tipizzato e, dall'altro, i singoli prodotti (iniziative e leggi) che si materializzano lungo la filiera.

Il *Rapporto* è strutturato in tre parti che esaminano, per il periodo considerato, rispettivamente l'iniziativa legislativa, la produzione legislativa e il contenzioso costituzionale.

Nella **Parte prima** viene trattata "l'iniziativa legislativa".

I **176 progetti di legge** presentati nel periodo considerato (170 riconducibili alla X Legislatura e 6 alla XI) vengono classificati e analizzati secondo il soggetto proponente, il macrosettore interessato dalle iniziative e l'esito finale degli stessi.

Il dato complessivo risente del particolare periodo esaminato in considerazione dello svolgimento delle elezioni regionali.

Resta considerevole il numero di disegni di legge presentati dalla Giunta regionale in materia di "Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni" dovuti alla modifica dell'iter procedurale per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio: l'entrata in vigore, con efficacia a partire dall'esercizio finanziario 2015, dell'art. 73 del d. lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa) del d. lgs. n. 126/2014, consente alle Regioni di riconoscere con legge, e non più con atti amministrativi della Giunta, la legittimità delle posizioni debitorie riconducibili alla fattispecie dei debiti fuori bilancio.

Anche in nel periodo considerato, come negli anni precedenti, il notevole numero di disegni legge di riconoscimento dei debiti fuori bilancio (145) rende preponderante l'iniziativa della Giunta regionale (161) rispetto a quella di origine consiliare (15).

Dalla disaggregazione dei dati relativi all'iniziativa consiliare per soggetto politico (consiglieri di maggioranza, consiglieri di opposizione e mista) risulta che su 15 proposte di legge complessivamente presentate 6 (pari al 40%) sono di iniziativa di consiglieri di maggioranza; 4 (27%) di iniziativa di consiglieri delle opposizioni; 5 (33%) di iniziativa congiunta di consiglieri di maggioranza e di opposizione. Il trend appare confermato rispetto agli anni precedenti.

Degno di nota appare il dato relativo all'attività propositiva della Giunta regionale che, al netto dei 145 provvedimenti in materia di debiti fuori bilancio, si concretizza nella presentazione di 16 disegni di legge numero quasi pari all'analoga attività esercitata dai Consiglieri (15 pdl). Rispetto agli anni precedenti anche se il trend appare sostanzialmente confermato si deve rilevare un cospicuo decremento delle iniziative della Giunta regionale.

I dati relativi alla iniziativa legislativa sono stati analizzati anche con riguardo alla distribuzione per macrosettore rilevandosi che, al netto delle iniziative in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, il macrosettore maggiormente interessato è quello dei Servizi alla persona e alla comunità con 37 progetti di leggi.

La **Parte seconda** contiene una analisi della produzione legislativa regionale dell'intero anno 2020 che ha registrato l'approvazione di 36 leggi regionali delle quali 30 riconducibili alla X legislatura e 6 alla XI legislatura.

L'analisi è condotta sulla base di diversi indicatori quantitativi e qualitativi: settori e materie interessati dall'intervento legislativo; apporto alla produzione legislativa da parte di ciascun soggetto titolare del potere d'iniziativa; tipologia normativa e tecnica di redazione dei testi legislativi; attività emendativa; modalità di approvazione in Aula.

Con riferimento ai contenuti della legislazione nel periodo considerato si registra che essa ha interessato in misura prevalente i macrosettori "Servizi alla persona e alla comunità" e "Sviluppo economico e attività produttive" con 9 leggi (25%) ciascuno; seguono i macrosettori "Finanza regionale" con 7 leggi (18%; "Territorio, ambiente e infrastrutture" con 5 leggi (15%) e "Ordinamento istituzionale" con 2 leggi (6%). Quattro leggi sono classificate come "Multisettores".

Viene esaminato l'apporto rispettivo di Giunta e Consiglio alla legislazione approvata nel 2020: 14 leggi approvate su proposta della Giunta (36%), 22 su proposta del Consiglio (64%). Si evidenzia che il dato è in controtendenza con i risultati delle analisi relative agli anni precedenti che vedevano una prevalenza di leggi approvate rivenienti da iniziativa della Giunta regionale.

L'attività emendativa in Aula ha riguardato i testi di 30 leggi, come licenziati dalle Commissioni consiliari competenti. Con riferimento alla modalità di approvazione si rileva che 15 leggi su 36 sono state approvate all'unanimità

Per quanto concerne la tipologia della normazione le leggi regionali del periodo considerato sono state classificate nelle seguenti categorie che ricalcano la medesima classificazione utilizzata nella redazione del Rapporto curato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati:

- leggi istituzionali: leggi afferenti all'ordinamento istituzionale della Regione;
- leggi di settore: leggi contenenti la regolamentazione di specifici settori o una nuova disciplina di una determinata materia;
- leggi intersettoriali: leggi che incidono con un unico provvedimento su più settori;

- leggi provvedimento: quegli interventi con finalità gestionali più che normative;
- leggi di bilancio: leggi che attengono agli aspetti economico-finanziari della Regione;
- leggi di manutenzione normativa: leggi che intervengono in qualsiasi modo su un testo normativo previgente o che comunque incidono sul contenuto normativo di disposizioni previgenti;
- leggi di semplificazione normativa: leggi che recano interventi volti alla semplificazione amministrativa.

Con 16 leggi prevalgono le leggi di settore cui seguono 9 leggi di manutenzione normativa e 8 di bilancio ivi comprese quelle adottate per il riconoscimento di debiti fuori bilancio, 2 intersettoriali e una legge provvedimento.

La produzione legislativa è poi analizzata con riferimento alla modalità di redazione del testo che può essere ricondotta a due tipologie fondamentali:

- *Testo nuovo*: il testo introduce nell'ordinamento nuove disposizioni e non interviene a modificare significativamente leggi precedenti;
- *Novella*: il testo di legge è costituito da disposizioni redatte con la tecnica della "novella" cioè modifica, sostituisce o integra testualmente disposizioni di leggi precedenti.

Sulla base della tecnica redazionale utilizzata, le 36 leggi regionali approvate nel periodo considerato sono così distribuite:

- n. 27 leggi con "nuovo testo";
- n. 9 leggi con la tecnica della "novella";

La **Parte terza** è dedicata all'esame del contenzioso costituzionale che ha interessato le leggi della Regione Puglia approvate nell'anno 2020.

Come è noto, il novellato art. 127 della Costituzione ha modificato il precedente regime di controllo preventivo delle leggi regionali da parte del Governo, stabilendo che *"il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione"*.

Delle 36 leggi, promulgate nel 2020, 4 sono state impugnate dal Governo centrale per una percentuale pari al 11%.

1. ANALISI DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

1.1 I PROGETTI DI LEGGE PER SOGGETTO PROPONENTE

Nel presente paragrafo l'iniziativa legislativa è classificata in relazione al soggetto proponente.

Il numero dei progetti di legge presentati nell'arco dell'intero 2020 secondo il soggetto titolare dell'iniziativa è riportato nella seguente tabella 2; il grafico mostra l'apporto percentuale di ciascun proponente all'iniziativa legislativa.

Tab. 2 – Anno 2020. Distribuzione dei progetti di legge per soggetto proponente

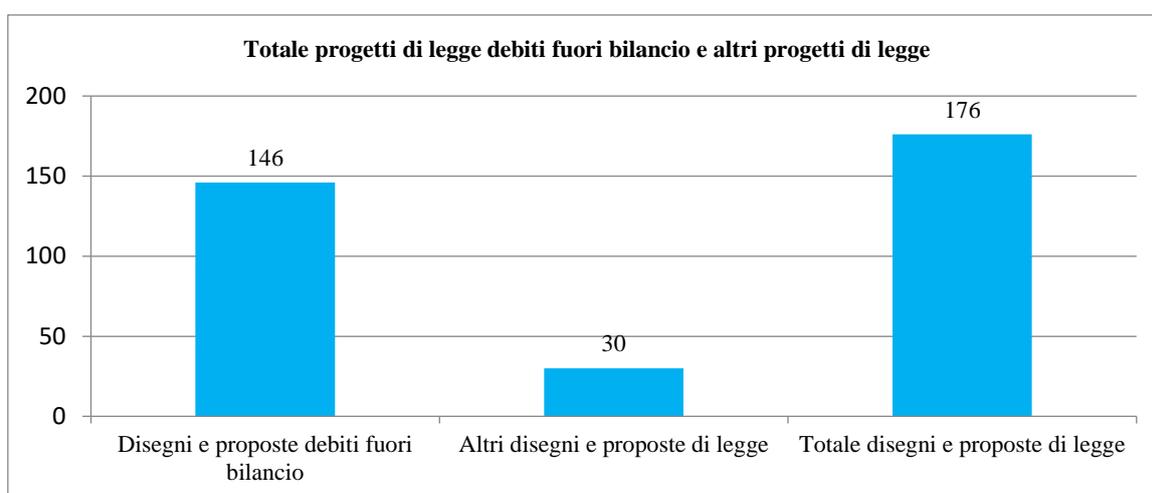
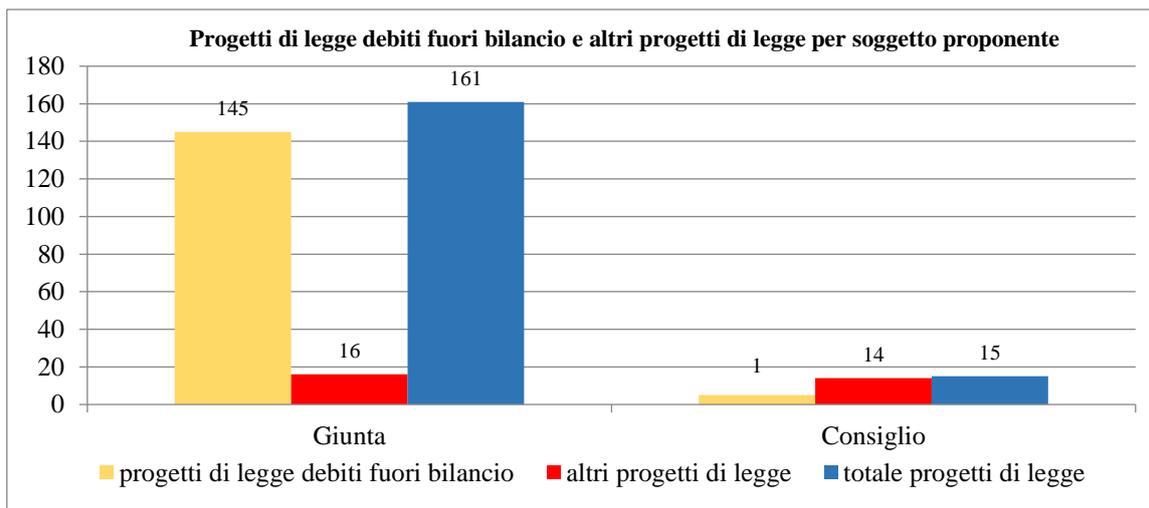
SOGGETTO PROPONENTE	N.RO PROGETTI DI LEGGE
Giunta regionale	161
Consiglio regionale	15
Totale	176



Sull'elevato numero delle iniziative della Giunta incidono i disegni di legge per il riconoscimento di debiti fuori bilancio, pari a 145 su 161 complessivamente presentati. Anche il Consiglio ha presentato una proposta di legge per il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Tab. 3 – Anno 2020. Distribuzione dei progetti di legge debiti fuori bilancio e altri progetti di legge per soggetto proponente.

SOGGETTO PROPONENTE	N.RO PROGETTI DI LEGGE DEBITI FUORI BILANCIO	N.RO ALTRI PROGETTI DI LEGGE	TOTALE N.RO PROGETTI DI LEGGE
Giunta regionale	145	16	161
Consiglio regionale	1	14	15
Totale	146	30	176

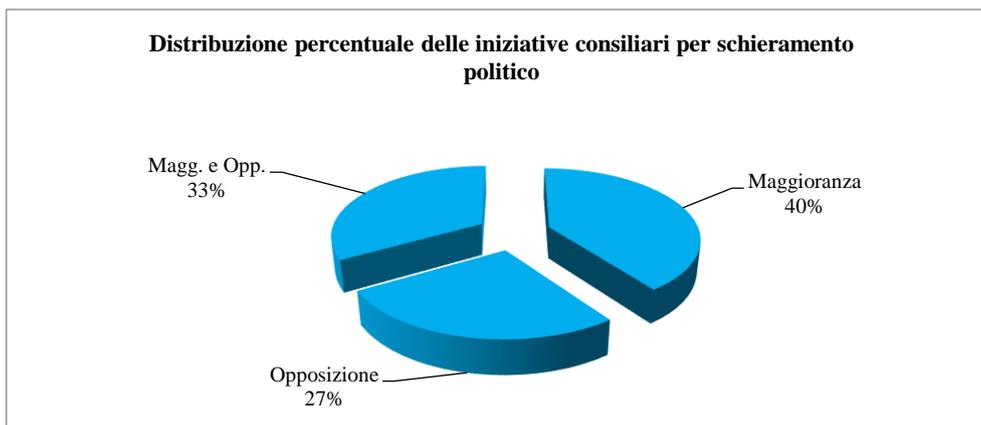


Dalla tabella 3 e dai due grafici che precedono si rileva che, estrapolando dal totale dei progetti di legge presentati (176) i disegni e le proposte di legge rispettivamente della Giunta (145) e del Consiglio (1) in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio, si registrano 30 progetti di legge, di cui 16 di iniziativa governativa e 14 di iniziativa consiliare.

La tabella e il grafico che seguono mostrano il dato relativo alle sole iniziative consiliari classificate secondo lo schieramento politico dei consiglieri proponenti (di maggioranza, di opposizione e *bipartisan*).

Tab. 4 – Anno 2020. Distribuzione delle proposte di iniziativa consiliare per schieramento politico

SOGGETTO PROPONENTE	NUMERO PROGETTI DI LEGGE
Maggioranza	6
Opposizione	4
Maggioranza e Opposizione	4
Totale	14

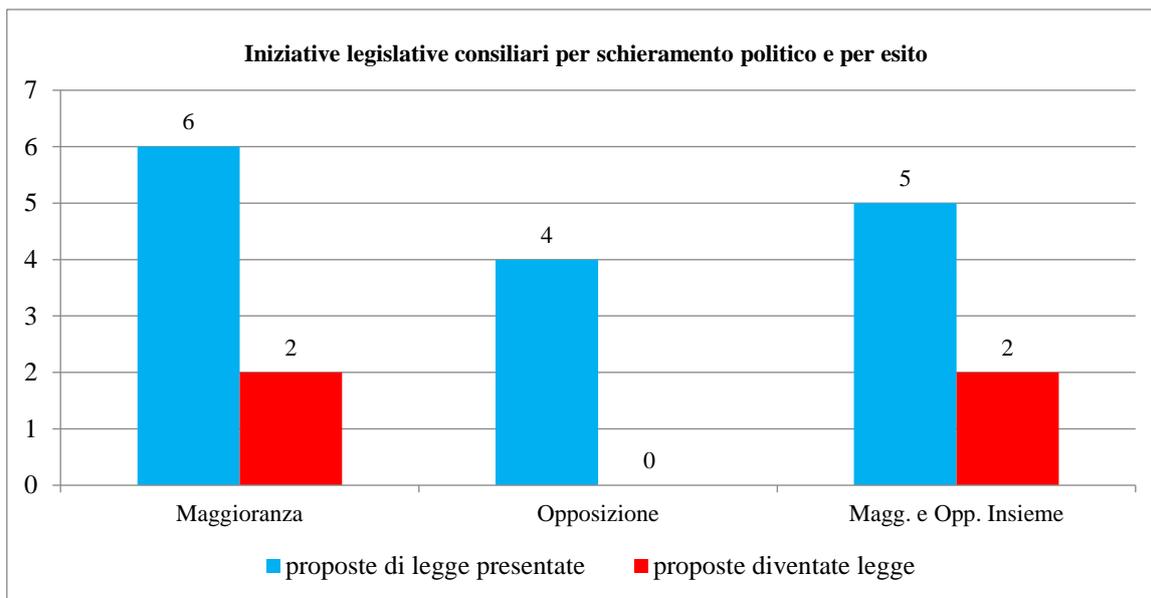


Su 15 proposte di legge complessivamente presentate 6 (pari al 40%) sono di iniziativa di consiglieri di maggioranza; 4 (27%) di iniziativa di consiglieri delle opposizioni; 5 (33%) di iniziativa congiunta di consiglieri di maggioranza e di opposizione (è compresa una pdl dell'Ufficio di Presidenza in materia di debiti fuori bilancio)

Nella tabella 5 e nel grafico si dà conto dell'esito, *al 31 settembre 2020*, delle sole iniziative consiliari, al netto delle iniziative riguardanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio, secondo lo schieramento politico dei Consiglieri regionali proponenti (consiglieri di maggioranza, consiglieri di opposizione e congiuntamente consiglieri di maggioranza e di opposizione) indicandone il rispettivo tasso di successo.

Tab. 5 – Anno 2020 – gennaio/settembre. Iniziative legislative consiliari e tasso di successo secondo lo schieramento politico al 31 settembre 2020

SOGGETTO PROPONENTE	proposte presentate	ritirate	decadute	proposte diventate legge	tasso di successo
Maggioranza	6	0	4	2	33%
Opposizione	4	1	3	0	0%
Magg. e Opposiz.	5	0	3	2	30%
Totale	15	1	10	4	17%

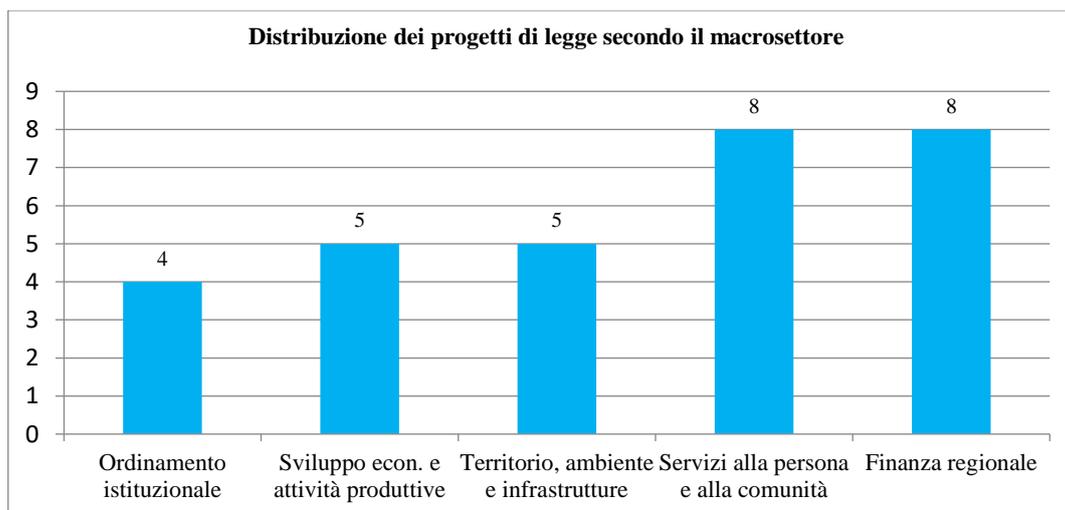


1.2 I PROGETTI DI LEGGE PER MACROSETTORE

La tabella 5 e il grafico mostrano la classificazione dei progetti di legge presentati nell'anno di riferimento, al netto di quelli relativi a debiti fuori bilancio, secondo il macrosettoress interessato.

Tab. 5 – Anno 2020 – gennaio/ settembre. Progetti di legge secondo il macrosettoress

MACROSETTORE	NUMERO PROGETTI DI LEGGE	%
Ordinamento istituzionale	4	10%
Sviluppo economico e attività produttive	5	18%
Territorio, ambiente e infrastrutture	5	18%
Servizi alla persona e alla comunità	8	27%
Finanza regionale	8	27%
Totale	30	100%



Non considerando i progetti di legge presentati per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio (145 disegni di legge della Giunta e 1 proposta di legge del Consiglio), si rileva che i macrosettoress prevalentemente interessati dall'iniziativa legislativa sono quelli dei "Servizi alla persona e alla comunità" e della "Finanza regionale" con 8 progetti di legge, pari al 27%, per ciascuno, seguiti dai macrosettoress "Sviluppo economico e attività

produttive” e “Territorio, ambiente e infrastrutture”, con 5 progetti (22%), e il macrosettore “Ordinamento istituzionale” con 4 progetti di legge.

2. ANALISI DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA REGIONALE

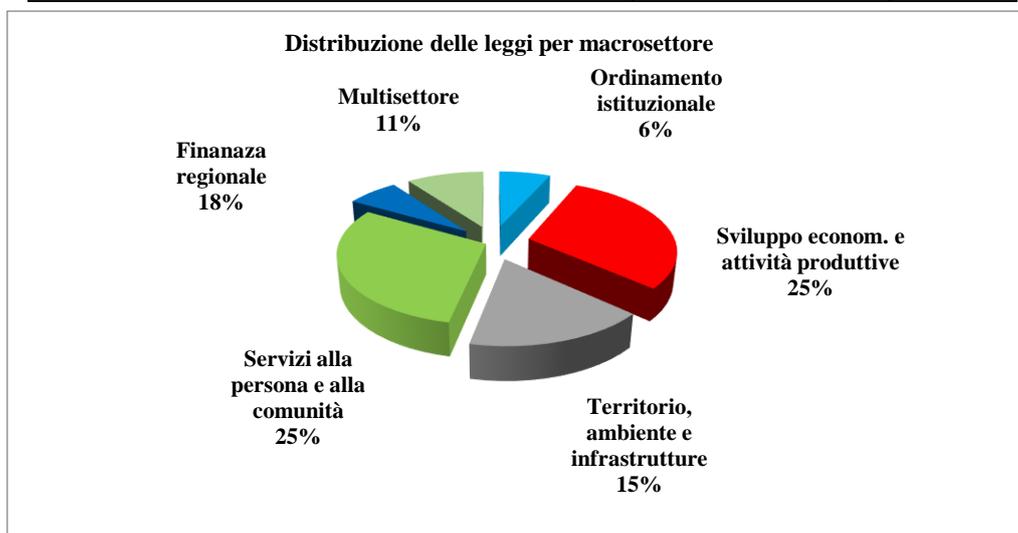
Il presente paragrafo è dedicato all’analisi e alla classificazione della produzione legislativa della Regione Puglia nell’arco dell’intero anno 2020 che ha registrato l’approvazione di 36 leggi regionali delle quali 30 riconducibili alla X legislatura e 6 alla XI legislatura.

2.1 LA PRODUZIONE LEGISLATIVA SECONDO IL MACROSETTORE E LA MATERIA

Nella seguente tabella 6 e nel grafico, le leggi regionali promulgate nel periodo di riferimento sono distribuite per macrosettore d’intervento, secondo la stessa classificazione utilizzata nei Rapporti sulla legislazione dello Stato.

Tabella 6 – Anno 2020. Distribuzione delle leggi per macrosettore

MACROSETTORE	NUMERO DI LEGGI	%
Ordinamento istituzionale	2	6%
Sviluppo economico e attività produttive	9	25%
Territorio, ambiente e infrastrutture	5	15%
Servizi alla persona e alla comunità	9	25%
Finanza regionale	7	18%
Multisetto	4	11%
Totale	36	100%



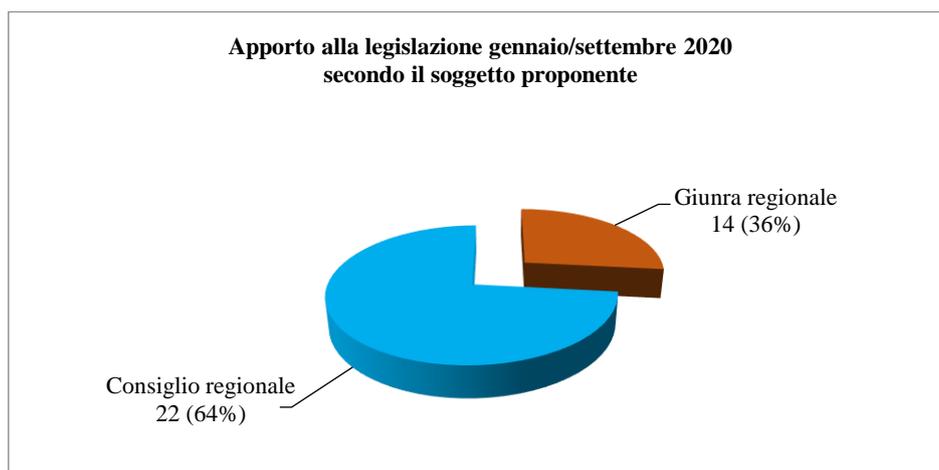
Si rileva che la legislazione prodotta nel periodo considerato ha interessato in misura prevalente i macrosettori “Servizi alla persona e alla comunità” e “Sviluppo economico e attività produttive” con 9 leggi (25%) ciascuno; seguono i macrosettori “Finanza regionale” con 7 leggi (18%); “Territorio, ambiente e infrastrutture” con 5 leggi (15%) e “Ordinamento istituzionale” con 2 leggi (6%). Quattro leggi sono classificate come “Multisetto”.

2.2 LA PRODUZIONE LEGISLATIVA SULLA BASE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

La tabella 7 ed il grafico mostrano la produzione legislativa del periodo considerato secondo il soggetto proponente.

Tabella 7 – Anno 2020. Produzione legislativa per soggetto proponente

SOGGETTO PROPONENTE	NUMERO DI LEGGI	%
GIUNTA REGIONALE	14	36%
CONSIGLIO REGIONALE	22	64%
Totale	36	100%



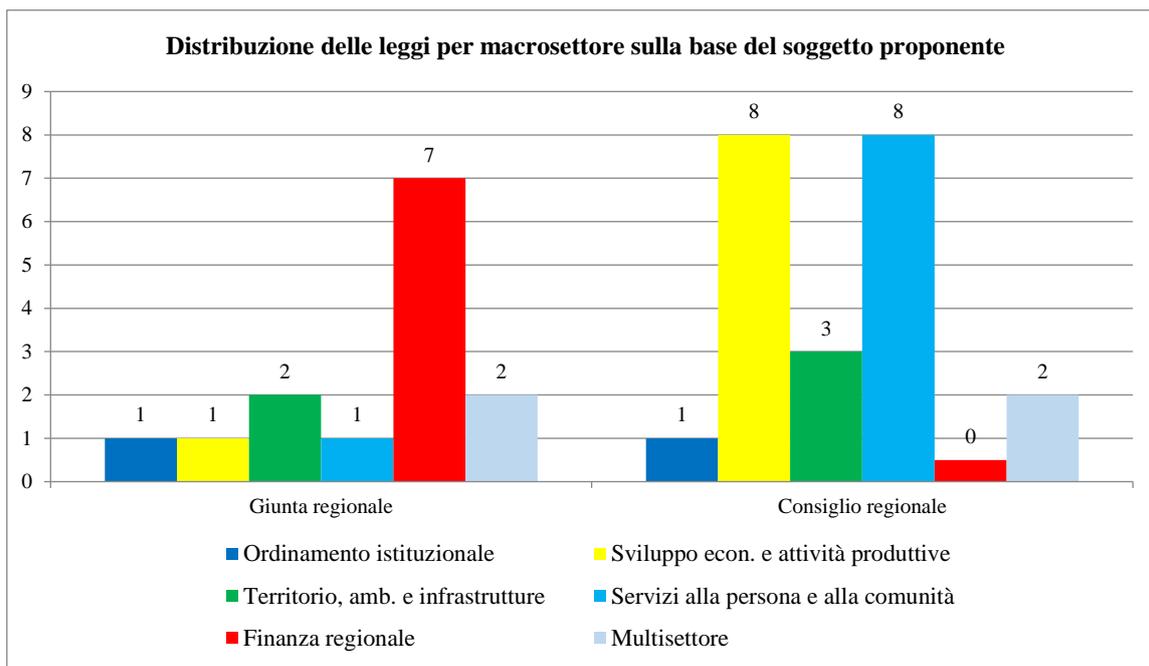
La Giunta regionale, con 14 leggi, concorre alla legislazione del periodo esaminato per il 36%; il Consiglio, con 22 leggi, per il 64%.

2.3 LA PRODUZIONE LEGISLATIVA PER MACROSETTORE SULLA BASE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA

La tabella 8 ed il grafico riportano la distribuzione delle leggi prodotte nel 2020 per macrosettore interessato dall'intervento legislativo sulla base del soggetto presentatore dei relativi progetti di legge.

Tabella 8– Anno 2020 - Distribuzione delle leggi per macrosettore sulla base del soggetto proponente

SOGGETTO PROPONENTE	MACROSETTORE						Tot.
	Ordinamento istituzionale	Sviluppo economico e attività produttive	Territorio ambiente e infrastrutture	Servizi alla persona e alla comunità	Finanza regionale	Multisetto	
GIUNTA REGIONALE	1	1	2	1	7	2	14
CONSIGLIO REGIONALE	1	8	3	8	0	2	22
Totale	2	9	5	9	7	4	36



2.4 LE MODALITÀ DI APPROVAZIONE IN AULA

In questo paragrafo si dà conto delle modalità di approvazione in Aula di ciascuna legge – all’unanimità o a maggioranza, con o senza emendamenti approvati rispetto al testo licenziato dalla Commissione consiliare competente.

LEGGI REGIONALI 2020	MODALITÀ DI APPROVAZIONE
LEGGE REGIONALE 7 febbraio 2020, n. 1 Istituzione dell’Unità regionale per l’acquisto di energia elettrica e gas (URAE)	a maggioranza con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 febbraio 2020, n. 2 Norme sul controllo del randagismo, anagrafe canina e protezione degli animali da affezione. Abrogazione della legge regionale 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d’affezione e prevenzione del randagismo)	a maggioranza con emendamenti
LEGGE REGIONALE 27 febbraio 2020, n. 3 Norme per il sostegno del caregiver familiare	all’unanimità con emendamenti
LEGGE REGIONALE 27 febbraio 2020, n. 4 Modifiche alla legge regionale 2 novembre 2017, n. 41 (Legge di riordino dell’Agenzia regionale per la mobilità nella regione Puglia (AREM): istituzione dell’Agenzia regionale strategica per lo sviluppo ecosostenibile del territorio (ASSET)) e alla legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell’impatto ambientale)	a maggioranza con emendamenti
LEGGE REGIONALE 27 febbraio 2020, n. 5 Modifiche e integrazioni alla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 37 (Ordinamento della polizia locale)”	all’unanimità senza emendamenti
LEGGE REGIONALE 27 febbraio 2020, n. 6 Modifiche e integrazioni alla legge regionale 4 dicembre 2009, n. 31 (Norme regionali per l’esercizio del diritto all’istruzione e alla formazione)	all’unanimità senza emendamenti

LEGGE REGIONALE 27 febbraio 2020, n. 7 Istituzione dell'elenco regionale degli operatori sociosanitari e degli enti accreditati per la formazione	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 27 MARZO 2020, n. 8 Interventi regionali di tutela e valorizzazione processioni della settimana santa: le settimane sante pugliesi patrimonio immateriale della Regione	all'unanimità
	senza emendamenti
LEGGE REGIONALE 27 MARZO 2020, n. 9 Promozione e valorizzazione delle sagre di qualità e modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio)	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 27 MARZO 2020, n. 10 Promozione e sostegno alle attività di valorizzazione dei luoghi della memoria del novecento e degli archivi storici della puglia	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 27 MARZO 2020, n. 11 Esenzione dal pagamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP	all'unanimità
	senza emendamenti
LEGGE REGIONALE 15 maggio 2020, n. 12 Misure straordinarie per fronteggiare le conseguenze socioeconomiche derivanti dalla pandemia Covid-19	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 15 maggio 2020, n. 13 Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 14 Misure regionali in favore degli adolescenti	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 15 Interventi regionali per favorire l'autonomia, la vita indipendente e la qualità della vita delle persone con disabilità, anche senza supporto familiare, in Puglia	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 16 Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 17 Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 18 Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 19 Promozione della mobilità condivisa e sostenibile nei comuni pugliesi	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 20 Modifica alla legge regionale 4 dicembre 2009, n. 31 (Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione)	a maggioranza
	con emendamenti

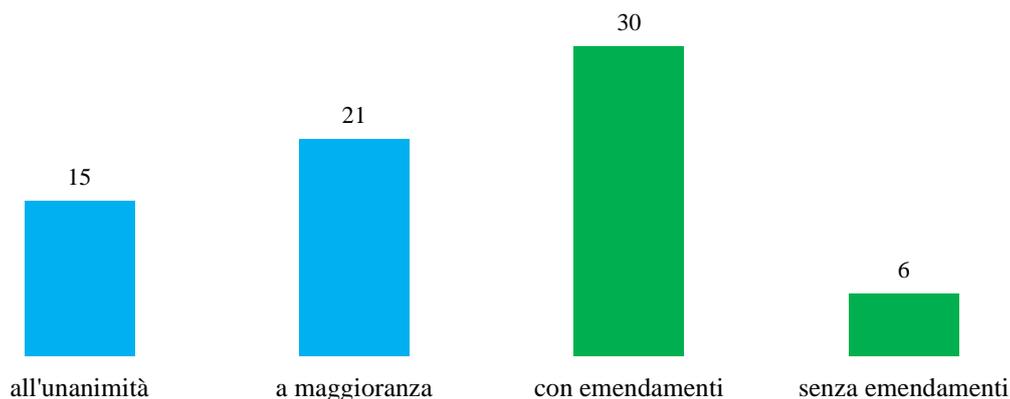
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 21 Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 22 Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 (Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro)	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 7 luglio 2020, n. 23 Disposizioni per la valorizzazione, promozione e diffusione della Street Art	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 20 luglio 2020, n. 24 Censimento e mappatura degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili a servizio degli edifici pubblici	all'unanimità
	senza emendamenti
LEGGE REGIONALE 20 luglio 2020, n. 25 Valorizzazione antropologica-storica-culturale mar Piccolo di Taranto	all'unanimità
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 1 agosto 2020, n. 26 Disposizioni varie urgenti	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 1 agosto 2020, n. 27 Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 20 agosto 2020, n. 28 Promozione di un circuito di compensazione regionale multilaterale e complementare in attuazione di un modello di economia solidale nel sistema delle imprese	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 20 agosto 2020, n. 29 Modifiche alla legge regionale 26 aprile 1995, n. 27 (Disciplina del demanio e patrimonio regionale) e disposizioni varie	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 21 settembre 2020, n. 30 Istituzione dei parchi naturali regionali 'Costa Ripagnola' e 'Mar Piccolo'	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 22/12/2020, n. 31 Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2019	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 22/12/2020, n. 32 Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2020 e pluriennale 2020-2022 della Regione Puglia	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 22/12/2020, n. 33 Ratifica, ai sensi dell'articolo 109, comma 2 bis, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario regionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, della variazione di bilancio adottata dalla Giunta regionale in via d'urgenza con deliberazione 30 novembre 2020, n. 192	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 22/12/2020, n. 34 XI legislatura - 1° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126	a maggioranza
	senza emendamenti

LEGGE REGIONALE 30/12/2020, n. 35 Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021	a maggioranza
	con emendamenti
LEGGE REGIONALE 30/12/2020, n. 36 Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia	a maggioranza
	con emendamenti

Tabella 9 – Anno 2020. Distribuzione della produzione legislativa secondo le modalità di approvazione in Aula

MODALITÀ DI APPROVAZIONE	NUMERO DI LEGGI	%
all'unanimità	15	29%
a maggioranza	21	71%
Totale	36	100%
con emendamenti	30	59%
senza emendamenti	6	41%
Totale	36	100%

Leggi 2020 per modalità di approvazione



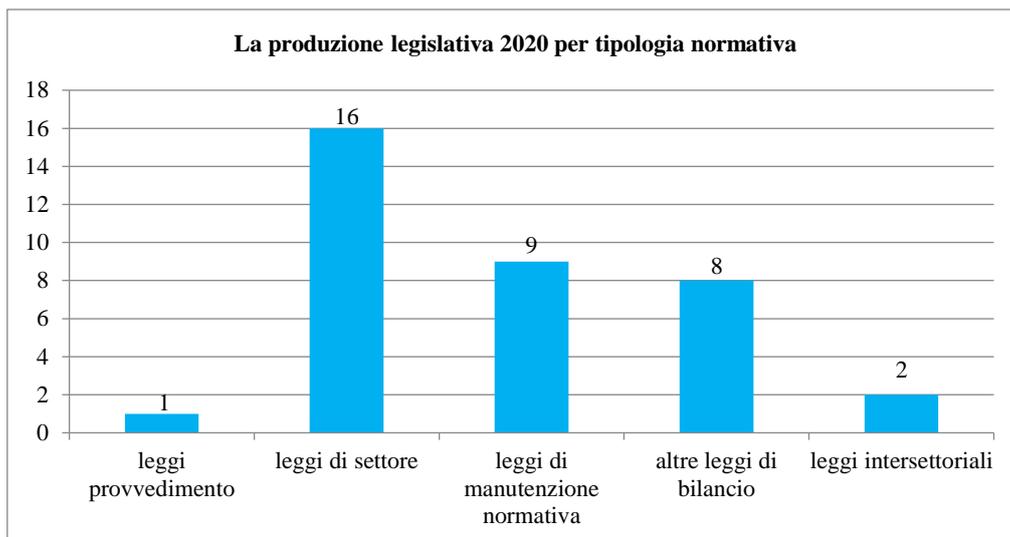
Delle 36 leggi prodotte nel 2020, 15 leggi sono state approvate all'unanimità e 21 a maggioranza. Quanto all'attività emendativa in Aula, 30 leggi sono state approvate con emendamenti e 6 senza.

2.5 LA PRODUZIONE LEGISLATIVA SECONDO LA TIPOLOGIA NORMATIVA

Nella tabella che segue, le leggi sono classificate per tipologia normativa. Il grafico rappresenta tale distribuzione in valori percentuali.

Tabella 10 – Anno 2020 Distribuzione della produzione legislativa secondo la tipologia normativa

TIPOLOGIA NORMATIVA	NUMERO LEGGI	%
Leggi provvedimento	1	3%
Leggi di settore	16	44%
Leggi di intersettoriali	2	6%
Leggi di bilancio	8	22%
Leggi di manutenzione normativa	9	25%
Totale	36	100%



Con 16 leggi prevalgono le leggi di settore cui seguono 9 leggi di manutenzione normativa e 8 di bilancio ivi comprese quelle adottate per il riconoscimento di debiti fuori bilancio, 2 intersettoriali e una legge provvedimento.

2.6 LA PRODUZIONE LEGISLATIVA SECONDO LA TECNICA DI REDAZIONE

La tabella 11 mostra la distribuzione delle leggi secondo la tecnica redazionale.

Tabella 11 – Anno 2020. Distribuzione della produzione legislativa secondo la tecnica di redazione

TECNICA REDAZIONALE	NUMERO DI LEGGI	%
Testo nuovo	27	75%
Novella	9	25%
Totale	36	100%

Prevale il “testo nuovo”, utilizzato in 27 leggi (75%); secondo la tecnica della “novella” sono redatte le altre 9 leggi (25%).

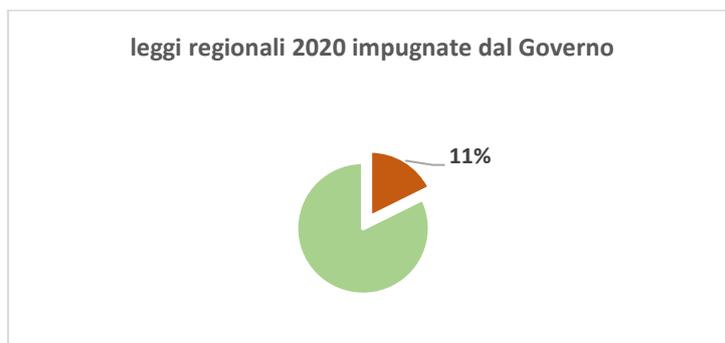
3. ANALISI DEL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

3.1 I GIUDIZI PROPOSTI IN VIA PRINCIPALE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Delle 36 leggi promulgate nel 2020 4 sono state impugnate dal Governo centrale per una percentuale pari al 11%.

Gli estremi delle leggi e lo stato dell'iter sono rappresentati dal seguente quadro riepilogativo

ESTREMI LEGGE	TITOLO	RICORRENTE	RICORSO DELIBERA CDM	ESITO
16/2020	Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche	Presidente Consiglio dei Ministri	Reg. ric. n. 80/2020	Pendente
18/2020	Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria	Presidente Consiglio dei Ministri	Reg. ric. n. 81/2020	Pendente
21/2020	Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie	Presidente Consiglio dei Ministri	Reg. ric. n. 78/2020	Pendente
30/2020	"Istituzione dei parchi naturali regionali 'Costa Ripagnola' e 'Mar Piccolo'."	Presidente Consiglio dei Ministri	Reg. ric. n. 98/2020	Pendente



3.2 I TESTI DEI RICORSI PROPOSTI IN VIA PRINCIPALE

Si riportano qui di seguito i testi dei ricorsi in via principale sottoposti al vaglio della Corte Costituzionale

RICORSO 8 settembre 2020, n. 78

Ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della Legge regionale della Puglia 7-7-2020, n. 21 "Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie"

Settore: Politiche socio sanitarie e culturali
Delibera C.d.M. del: 3-9-2020

La legge della Regione Puglia n. 21 del 7 luglio 2020, recante "Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie", presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 2, comma 3, per invasione della competenza esclusiva statale riguardante l'ordinamento civile, e per contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, della Costituzione.

In particolare, l'art. 2, nel disciplinare l'organizzazione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie, al comma 3, stabilisce che "Dalla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato".

Così disponendo, la norma regionale, che prevede che per la programmazione e valutazione delle nuove attività il piano triennale dei fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere la figura del dirigente psicologo nell'ambito del personale a tempo determinato, è illegittima sotto un duplice aspetto.

1) Innanzitutto non si ritiene che ricorrano le condizioni stabilite dall'ordinamento statale per l'utilizzo del contratto a tempo determinato. Infatti, l'art. 36 del D. lgs. 165/2001, dopo aver stabilito, al comma, 1, che le pubbliche amministrazioni, per le esigenze connesse al proprio fabbisogno ordinario, assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prevede, al comma 2, che le medesime possano ricorrere al contratto a tempo determinato solo a fronte di "comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'art. 35" del citato d. lgs. 165/2001. Tale limitazione ha la finalità di evitare un uso distorto del lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni ed è volta a rendere tale forma contrattuale del tutto residuale rispetto alla regola generale dell'utilizzo del personale di ruolo, fissata al comma 1 della citata norma statale.

Su tali premesse va quindi rilevato che la posizione del dirigente psicologo, individuata dalla norma regionale, appare connessa a esigenze che non sembrano né temporanee né eccezionali. Invero, il requisito della temporaneità è riferibile alla sola fase di sperimentazione del servizio di psicologia di base, fissata in un anno dall'articolo 1 della medesima legge regionale, ma non appare riferibile invece all'esigenza organizzativa e funzionale che, anche attraverso tale figura, la Regione intende perseguire, ovvero l'organizzazione di un servizio di supporto psicologico territoriale che, per sua natura, certamente costituisce un fabbisogno ordinario e permanente. Per le stesse considerazioni non può dirsi verificato il requisito della eccezionalità, richiesto dalla norma statale sopracitata.

Pertanto l'art. 2, comma 3, della legge regionale in esame, ponendosi in contrasto con le condizioni previste dalla normativa statale in materia di contratti di pubblico impiego, viola l'art. 117, secondo comma, lett. 1), della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

2) Inoltre, nel segnalare che la Regione Puglia è in Piano di rientro (Piano del 2010-2012, a seguito dell'Accordo del 29 novembre 2010, e successivi programmi operativi) e che le assunzioni devono essere definite nell'ambito degli obiettivi del predetto Piano, si evidenzia che la disposizione diretta a prevedere la figura del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL), nell'ambito delle determinazioni relative al personale a tempo determinato, non è in linea con le disposizioni statali vigenti in materia di assunzioni di personale degli enti del servizio sanitario che prescrivono il rispetto dei vincoli di spesa, e in particolare non è in linea con i vincoli di spesa stabiliti dall'art. 11 del decreto-legge n. 35/2019 (convertito in legge n. 60 del 2019), che prevede che la Regione debba indirizzare e coordinare la spesa di personale degli enti del servizio sanitario regionale in conformità ai limiti di spesa dal medesimo articolo stabiliti e verificati dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Pertanto, il mancato esplicito richiamo nella norma regionale alla summenzionata normativa statale e, in particolare, alle disposizioni contenute negli obiettivi del predetto piano di rientro rendono la previsione in esame svincolata dalle predette disposizioni di legge, ponendola così in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuti nella legislazione statale sopra menzionata, nonché nell'art. 2, commi 80 e 95, l. n. 191/2009 - secondo i quali, in costanza di piano di rientro, è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua piena attuazione -, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per i motivi esposti l'art. 2, comma 3, della regionale in esame

RICORSO 8 settembre 2020, n. 80

Ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 2 comma 1 della Legge regionale 7-7-2020, n. 16 "Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche

Settore: Politiche socio sanitarie e culturali
Delibera C.d.M. del: 7-8-2020

La legge della Regione Puglia del 07 luglio 2020, n. 16, recante "Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche", presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

1) l'art. 1, comma 1, che sostituisce il comma 3 dell'articolo 4 della L.R. 34/2008, prevede che "nei casi di reale necessità il comune può approvare, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati, tranne il caso dei cimiteri di urne.". Tale previsione si pone in contrasto con l'articolo 338 del Regio Decreto del 1934, come modificato dall'articolo 28, comma 1, lett. B) della legge 1° agosto 2002, n.166, "Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie", che, a tutela della salute delle persone, stabilisce che il consiglio comunale ha la possibilità di approvare la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli esistenti a una distanza inferiore a 200 metri dal centro abitato, solo a determinate condizioni, indicate nello stesso articolo. L'art. 338 del menzionato Regio Decreto prevede infatti che "I cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dal centro abitato. E' vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge (...) Il consiglio comunale può approvare, previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a 200 metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di 50 metri, quando ricorrano, anche alternativamente, le seguenti condizioni:

- a) risulti accertato dal medesimo consiglio comunale che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti;
- b) l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari".

Pertanto, poiché le distanze da rispettare per l'edificazione dei cimiteri, attengono alla tutela della salute dei cittadini, la norma regionale in esame che non rispetta tali regole contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, in violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

2) Le medesime censure formulate nei confronti dell'art. 1, comma 1, possono svolgersi anche avverso il comma 2 dello stesso articolo 1, che aggiunge all'articolo 4 della l.r. n. 34/2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) il comma 3-bis del seguente tenore "In deroga a quanto previsto dal comma 2, il comune può approvare, nei

centri abitati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di strutture per il commiato e case funerarie di cui all'articolo 17". In merito alla legittimità di siffatta deroga si esprimono dubbi, rammentando che le strutture per il commiato e le case funerarie - di cui l'attuale articolo 17 della legge regionale n. 34 del 2008, così come modificato dalla legge in esame, reca una puntuale definizione - non sono contemplate dalle vigenti disposizioni statali; in particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera j) della legge 30 marzo 2001, n. 130, contiene una delega alla modifica del Regolamento di polizia mortuaria, il D.P.R. n. 285/1990, tramite regolamento ex art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, per la disciplina della "predisposizione di sale attigue ai (soli) crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato".

3) Il successivo art. 2, al comma 1, intervenendo sull'art. 14-bis della legge regionale n. 38, riguardante la tumulazione areata e le caratteristiche dei feretri, introduce — tra l'altro — talune disposizioni regolanti il sistema di depurazione che, secondo quanto prevede la nuova norma, ha lo scopo di trattare i gas derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l'impiego di un filtro assorbente o di un filtro biologico. Dopo aver stabilito requisiti e caratteristiche del filtro, si prevede che «il fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute».

In particolare il menzionato art. 2, introduce alcuni commi aggiuntivi all'articolo 14-bis della l.r. n. 34/2008, specificando che:

"2-bis Il sistema di depurazione ha lo scopo di trattare i gas derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l'impiego di un filtro assorbente con particolari caratteristiche fisico-chimiche o di un filtro biologico, oppure di soluzioni miste al fine di raggiungere lo scopo primario di risolvere i problemi igienici, sanitari e ambientali. La capacità di filtro dovrà garantire che non ci sia percezione olfattiva in atmosfera dei gas provenienti dalla putrefazione, protratta per tutto il periodo di funzionamento del sistema depurativo.

2-ter I filtri devono riportare impresso il marchio del fabbricante, in posizione visibile e la sigla identificativa delle caratteristiche possedute, secondo i criteri uniformi stabiliti dai competenti enti di normazione, ai fini del controllo. Il fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute.

2-quater Al fine di uniformare sul territorio regionale il sistema di sepoltura, i Comuni devono adeguare i propri regolamenti in materia di polizia mortuaria entro novanta giorni dalla data della pubblicazione della presente disposizione, e ne dispongono i controlli". Al riguardo, si rappresenta in via preliminare che le valvole per feretri (come gli altri dispositivi idonei a neutralizzare i gas della putrefazione) sono soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art. 77, comma 3, del D.P.R. n. 285/90, a norma del quale "Il Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore di sanità, può autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei a fissare ovvero a neutralizzare i gas della putrefazione".

Tale autorizzazione, all'indomani del D.P.C.M. 26 maggio 2000, con cui, in attuazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 112 del 1998, sono state individuate le funzioni e i compiti in materia di salute umana conferiti alle regioni - ivi incluse le autorizzazioni previste dal regolamento di polizia mortuaria - e secondo quanto chiarito dalla Circolare del Ministero della salute n. 36158 del 11 dicembre 2015 "Autorizzazioni previste dal Regolamento di polizia mortuaria di cui agli artt. 31, 75 e 77 terzo comma del DPR 10 settembre 1990, n. 285", spetta alle regioni per quanto riguarda i singoli manufatti delle società produttrici/importatrici di materiali funerari; viceversa, sono definite dal Ministero della salute, previa acquisizione di parere da parte del Consiglio Superiore di Sanità, unicamente le prescrizioni tecniche di natura igienico sanitaria, correlate allo specifico utilizzo (trasporto, inumazione, tumulazione o cremazione), per le tipologie di materiali diversi da quelli previsti dal D.P.R. n. 285/1990. A latere di siffatta constatazione, si ricorda che, in ogni caso, le valvole autorizzate in passato dal Consiglio superiore di sanità non erano filtri biologici, bensì dispositivi per evitare problemi pressori; i filtri biologici menzionati nella legge in esame sono dotati di scarsa efficacia in termini

di tutela della salute e non possono sicuramente ovviare ai problemi olfattivi cui si andrebbe incontro, laddove i cimiteri venissero costruiti in prossimità delle case. Pertanto, ad oggi, non risultano autorizzati filtri del tipo di quelli il cui impiego è previsto dalla norma regionale segnalata.

Considerato che, per gli aspetti tecnici, la materia de qua ricade in ambito sanitario, le disposizioni regionali sopra segnalate configurano una violazione della competenza legislativa statale a fissare i principi fondamentali in materia di "tutela della salute", ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione (cfr. tra l'altro Corte cost. sent n. 274 del 2012). Si rileva, inoltre, che l'articolo 2 nel prevedere autorizzazioni ministeriali in ambiti non previsti dalla legge dello Stato, viola altresì l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione che riserva alla legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. La Corte costituzionale ha, infatti, in varie occasioni affermato che le attribuzioni degli organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni; esse debbono trovare il fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (cfr., Corte costituzionale n. 322/2006; Corte costituzionale n. 429/2004; Corte costituzionale n. 134/2004).

Per i motivi esposti, le norme regionali sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

RICORSO 14 settembre 2020, n. 81

Ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli art. 1, comma 11 e 13, art. 9 e art. 10, comma 1 della Legge regionale 7-7-2020, n. 18 "Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria"

Settore: Politiche socio sanitarie e culturali
Delibera C.d.M. del: 7-8-2020

La legge della Regione Puglia n. 18 del 7 luglio 2020 recante "Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria" presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

La legge in esame introduce modifiche ed integrazioni ad alcuni procedimenti amministrativi attinenti al settore sanitario, in un'ottica di semplificazione, con particolare riferimento alle leggi regionali n. 9/2017 e n. 53/2017 e alla disciplina regolamentare in materia di autorizzazione all'esercizio e accreditamento delle strutture socio-sanitarie.

Ciò premesso, alcune norme contrastano con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Un'altra disposizione invece viola il principio del pubblico concorso per l'accesso alla pubblica amministrazione, stabilito nell'art. 97, comma 4, della Costituzione, e, ponendosi in contrasto con la normativa statale concernente le stabilizzazioni, invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

In particolare:

1) il comma 11 dell'art. 1, nel sostituire il comma 8 dell'articolo 12 della citata L.R. 9/2017, riguardante i requisiti del responsabile sanitario, dispone che "Il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati". Tale previsione presenta profili di illegittimità laddove introduce un'eccezione a favore dei dirigenti medici degli ambulatori specialistici non accreditati: innanzitutto non è chiara la ratio dell'eccezione concernente il limite di età del responsabile sanitario che lavora in detti ambulatori, che sembra comportare la compressione del principio di parità di trattamento nonché del principio di proporzionalità in quanto si inserisce un elemento di differenziazione tra gli ambulatori specialistici e tutti gli altri tipi di strutture sanitarie in assenza di indicazioni che potrebbero astrattamente giustificarla.

Inoltre non è agevole comprendere i motivi e valutare le conseguenze di tale diversità di trattamento in quanto la norma regionale non precisa neppure il regime applicabile a tali strutture, né tale eccezione trova un fondamento nella normativa statale di riferimento: nessun riferimento a tale diversa regola è infatti contenuto nella legge 30 dicembre 1991, n. 412, che, all'art.4, comma 2, ultimo periodo, nel prevedere che le regioni possano stipulare convenzioni con istituzioni sanitarie private, si limita a stabilire la obbligatorietà della nomina di "un direttore sanitario o tecnico, che risponde personalmente dell'organizzazione tecnica e funzionale dei servizi...", e altrettanto è a dirsi per la successiva normativa di settore, nonché per il decreto legislativo n. 502/1992 che detta i principi fondamentali in materia.

Pertanto, poiché la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 181 del 2006, ha ritenuto che la disciplina del rapporto di lavoro e dell'attività professionale del dirigente sanitario, attiene alla materia della «tutela della salute», (dal momento che "rileva la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale"), la

norma regionale in esame, che si discosta da tale disciplina, si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute in essa contenuti, in violazione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

2) il comma 13 dell'art. 1 appare anch'esso in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute. La norma regionale, nel sostituire il comma 2 dell'articolo 24 della citata L.R. n. 9/2017, concernente le procedure di accreditamento delle strutture sanitarie e sociosanitarie, prevede che "Le strutture pubbliche e private, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati e gli enti ecclesiastici possono richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accredimento istituzionale".

Tale disposizione regionale, che accorpa in un'unica istanza sia la richiesta di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio sia quella concernente l'accredimento istituzionale, non tiene nella dovuta considerazione la circostanza che i due istituti sono orientati a perseguire finalità ben distinte.

Come è noto, infatti, l'accredimento è il provvedimento con cui si riconosce alle strutture pubbliche e private, che sono già state precedentemente autorizzate all'esercizio dell'attività sanitaria, lo status di potenziali erogatori di prestazioni sanitarie nell'ambito e per conto del Servizio Sanitario Nazionale. In particolare, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502/1992, l'accredimento viene concesso ai soggetti già in possesso dell'autorizzazione, subordinatamente alla sussistenza delle seguenti ulteriori condizioni: coerenza delle funzioni svolte con gli indirizzi della programmazione regionale; rispondenza ai requisiti ulteriori rispetto a quelli richiesti ai fini dell'autorizzazione; verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati ottenuti.

Infine, la previsione regionale non risulta in linea con quanto previsto dalle Intese raggiunte in Conferenza Stato-regioni il 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015, in merito alle attività di verifica spettanti all'Organismo tecnicamente accreditante.

Pertanto la disposizione regionale in parola, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di "tutela della salute" con la norma del decreto legislativo n. 502 del 1992 sopra richiamata, configura una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

3) l'art. 9, in materia di fabbisogno di RMN (Risonanza magnetica nucleare) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. "dedicate" o "open di nuova generazione", presenta analoghi rilievi di illegittimità per contrasto con i principi fissati nella normativa statale sopracitata. La norma sostituisce l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della citata L.R. 9/2017 con il seguente: "Ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale".

Al riguardo va innanzitutto rilevato che l'art. 19, comma 3, della legge 9/2017 è già stato modificato dall'art. 49 della legge regionale 52/2019, che è stato a sua volta impugnato davanti alla Corte Costituzionale, con delibera del Consiglio dei Ministri del 20/1/2020, in quanto ha introdotto tre fattispecie (relative proprio all'autorizzazione all'esercizio per l'attività di alta diagnostica sopra indicata) derogatorie al principio secondo il 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.

A proposito dell'autorizzazione all'esercizio, la Corte Costituzionale ha più volte evidenziato il fatto che gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del citato D. lgs. n. 502/1992, che stabiliscono i 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'accredimento (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).

Premesso quanto sopra, la modifica introdotta dall'art. 9 della legge in esame, a differenza della norma impugnata, fa salva la verifica dei requisiti per l'accreditamento: ciononostante resta sempre da chiarire quali possano essere gli "effetti vincolanti" scaturenti dall'autorizzazione, posto che l'accreditamento non si configura quale atto vincolato e deve essere, tra l'altro, coerente rispetto alla programmazione nazionale e regionale.

Alla luce di quanto rappresentato e del quadro normativo statale richiamato, deriva che la disposizione regionale in esame, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di "tutela della salute" contenuti nelle norme del decreto legislativo n. 502 del 1992 sopra richiamate, configura una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

4) Emergono inoltre profili di violazione del principio del pubblico concorso, fissato dall'art. 97 della Costituzione, e di contrasto con le normative statali in materia di superamento del precariato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, con riferimento all'art. 10, comma 1 della legge regionale in esame, "Norma in materia di incarichi a tempo determinato". La norma dispone che "nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità".

Va innanzitutto rilevato che la norma regionale, come formulata, presenta inesattezze terminologiche e dubbi interpretativi nella parte in cui limita al solo personale "già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019" la possibilità di essere confermato nei ruoli dell'Amministrazione in cui presta servizio. Non risulta, infatti, comprensibile la nozione di "incarico a tempo indeterminato", dato che, per sua natura, l'incarico si configura necessariamente a tempo determinato, ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992, già citato, e del d.lgs. n. 165 del 2001. D'altra parte, il riferimento al personale "già titolare di contratto", non contenendo la specificazione dell'esatta tipologia, dovrebbe invero interpretarsi nel senso di contratto a termine o a tempo determinato.

Ciò premesso, la previsione regionale introduce un meccanismo di stabilizzazione del personale precario in possesso del requisito ivi specificato, eludendo il principio costituzionalmente garantito del concorso quale regola generale di accesso al pubblico impiego di cui all'art. 97, comma 3, della Costituzione, a norma del quale "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

Secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 363/2006), "il concorso pubblico - quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito - costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni, esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa".

Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 della Costituzione, purché disposte con legge, debbono rispondere a "peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico" (sentenza n.

81/2006), per evitare che la deroga si risolva in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205/2006). In altri termini, l'area delle eccezioni va delimitata in modo rigoroso e nel caso in esame non si evincono le condizioni per riconoscere come legittima la deroga prevista.

Sebbene la ratio della disposizione de qua sembra essere quella di superare il precariato nel settore sanitario, la disposizione regionale non risulta in linea con i principi fissati dalla normativa statale vigente, in particolare dai commi 1 e 2 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 (in materia di superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni) nonché dai commi 11 e 11-bis del medesimo articolo, che introducono i requisiti che il lavoratore deve possedere cumulativamente ai fini della stabilizzazione immediata, subordinandoli comunque all'espletamento delle procedure concorsuali.

In particolare, per il personale del SSN, i commi 11 e 11 bis del citato art. 20 dispongono: "11. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano al personale, dirigenziale e non, di cui al comma 1 nonché al personale delle amministrazioni finanziate dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, anche ove lo stesso abbia maturato il periodo di tre anni di lavoro negli ultimi otto anni rispettivamente presso diverse amministrazioni del Servizio sanitario nazionale o presso diversi enti e istituzioni di ricerca";

"11-bis. Allo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, dirigenziale e non, del Servizio sanitario nazionale, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano fino al 31 dicembre 2022. Ai fini del presente comma il termine per il requisito di cui al comma 1, lettera c), e al comma 2, lettera b), è stabilito alla data del 31 dicembre 2019".

Più recentemente, il legislatore statale è intervenuto per far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID -19, e garantire i livelli essenziali di assistenza sul territorio nazionale, con il d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020, che, fino al perdurare dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, consente alle aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale di attivare procedure di reclutamento del personale aventi i requisiti e con le modalità di cui all'art. 2-bis (contratti di lavoro autonomo) e di conferire, ai sensi dell'art. 2-ter, incarichi individuali a tempo determinato, previo avviso pubblico e previa selezione per titoli, colloquio e procedura comparativa in forma semplificata, al personale delle professioni sanitarie e agli operatori socio-sanitari.

Per i motivi suesposti l'art. 10 della legge in esame, che non risulta in linea con le disposizioni statali sopra menzionate, viola il principio costituzionale del pubblico concorso e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni, sancito dall'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, in materia di ordinamento civile.

Per i motivi esposti le norme regionali sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

RICORSO 24 novembre 2020, n. 98

Ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 6, 9, comma 1 lettere f), g) e h), 25, comma 5 e 26, comma 1 lettere g), h) e i) e comma 2, della legge della L.R. 21-9-2020, n. 30 "Istituzione dei parchi naturali regionali 'Costa Ripagnola' e 'Mar Piccolo'."

Settore: Politiche infrastrutturali
Delibera C.d.M. del: 20-11-2020

La legge regionale, che istituisce i parchi naturali regionali "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo", è censurabile con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 8, comma 6, 9, comma 1 lettere f),g) e h), 25, comma 5 e 26, comma 1 e comma 2, lettere g),h) e l) che violano l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché non rispettano il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, come desunto dall'art. 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004 oltre a violare gli articoli da 239 a 253 del codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, relativi alla bonifica dei siti inquinanti, materia, quella bonifica, che rientra nelle competenze statali in materia di ambiente.

Si premette che la legge regionale in esame istituisce parchi naturali regionali "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo", ai sensi dell'articolo 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e degli articoli 2 e 6 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia). In particolare, il Capo I (articoli da 1 a 17) disciplina il parco naturale regionale "Costa Ripagnola", che si estende nei territori dei Comuni di Polignano a Mare e di Monopoli, nonché nell'area marina prospiciente, mentre il Capo II (articoli da 18 a 33) disciplina il parco naturale regionale "Mar Piccolo", nel Comune di Taranto.

La normativa regionale, per ciascun parco naturale, stabilisce l'Ente di gestione (articoli 2 e 19), la zonizzazione provvisoria, ossia la suddivisione in tre zone a tutela decrescente (articoli 3 e 20) i contenuti e l'iter di approvazione del Piano per il parco (articoli 4-5 e 21-22), la definizione di misure di salvaguardia (articoli 8 e 25), il regime autorizzatorio (articoli 9 e 26), nonché le sanzioni (articoli 13 e 30).

Entrambi i territori dei parchi naturali, istituiti dalla legge regionale, sono sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in quanto dichiarati di notevole interesse pubblico con i decreti ministeriali 23 dicembre 1982 (Costa Ripagnola) e 1° agosto 1985 (Mar Piccolo).

Si evidenzia che il Piano paesaggistico della regione Puglia (PPTR), approvato nel 2015 e attualmente in vigore, è stato elaborato congiuntamente tra la Regione il Ministero per i beni e le attività culturali, a seguito del Protocollo d'Intesa del 2007 e dell'Accordo del 2015, sottoscritti ai sensi degli articoli 135 e 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004. In particolare, è stato oggetto di pianificazione congiunta l'intero territorio regionale, e non soltanto la parte di territorio interessata da specifici vincoli paesaggistici. Entrambi i territori dei parchi sono quindi sottoposti alla specifica disciplina d'uso prevista nel vigente PPTR, stabilita nelle relative Schede di identificazione e di definizione delle prescrizioni d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico (Scheda PAE 008 e Scheda PAE 140) e a quella relativa alle componenti presenti nelle aree dei parchi, all'esterno delle aree soggette ai vincoli disposti con i decreti ministeriali sopra richiamati.

I Piani per il parco previsti in relazione alle aree protette individuate dalla legge regionale dovranno quindi essere conformi alle previsioni del PPTR, come peraltro previsto anche dall'articolo 98 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) di quest'ultimo Piano. Si rappresenta, inoltre, che il Comune di Polignano a mare e il Comune di Taranto non hanno ancora adeguato i propri strumenti urbanistici al PPTR approvato, nonostante sia già trascorso il

termine di due anni per l'adeguamento, previsto dall'articolo 145, comma 4, del Codice di settore.

Ciò premesso, si rileva che la normativa regionale in esame, laddove disciplina gli interventi consentiti all'interno dei parchi in modo difforme e peggiorativo rispetto alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR vigente, contrasta con il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con ciò violando la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione.

In particolare:

a) l'art. 8 della legge regionale, concernente le misure di salvaguardia del parco Costa Ripagnola, al comma 6 prevede: "Fatte salve le previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e quelle contenute nel PPTR fino all'approvazione del piano del parco, l'ente di gestione, ove istituito e operante, oppure il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria ai sensi dell'articolo 14, d'intesa con la struttura regionale di cui all'articolo 23 della L.R. 19/1997, limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all'articolo 3, per rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco, può concedere motivate deroghe ai divieti previsti dal comma 5, per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse".

Nonostante il richiamo al Codice di settore e al PPTR, nella sostanza la Regione consente in realtà all'Ente gestore, in via transitoria, di derogare con propri provvedimenti alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR, con ciò violando il predetto principio di gerarchia dei piani, che pone il piano paesaggistico in posizione sovraordinata rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica, la cui disciplina si impone e non è derogabile dai piani subordinati. Deve infatti tenersi presente che, ai sensi del PPTR vigente, nell'area corrispondente alla zona 3 del parco Costa Ripagnola, può essere consentita la realizzazione delle sole opere pubbliche e di pubblica utilità, nel caso in cui la Regione, verificata la sussistenza delle condizioni poste dall'articolo 95 delle NTA (ossia la compatibilità dell'intervento con gli obiettivi di qualità di cui all'art. 37 delle stesse NTA e l'assenza di alternative localizzative e/o progettuali), autorizza l'intervento con delibera di Giunta regionale, in deroga alle prescrizioni previste dalla disciplina d'uso.

Conseguentemente, la previsione ora richiamata della legge regionale, se intesa nel senso di fare realmente salve le previsioni del PPTR, risulterebbe priva di ambito applicativo, in quanto prevede un regime di trasformazione del territorio meno stringente rispetto a quello stabilito dalla pianificazione paesaggistica. Come detto, infatti, il PPTR consente, nella predetta zona, soltanto le opere pubbliche e di pubblica utilità, e non anche quelle genericamente di interesse pubblico e permette la realizzazione delle predette opere soltanto sulla base dei rigorosi presupposti stabiliti e previa deliberazione della Giunta regionale. Il vero intento della norma regionale è, quindi, quello di derogare transitoriamente alle previsioni del PPTR, fino all'approvazione del piano per il parco.

Analoghe censure valgono con riferimento alle misure di salvaguardia previste per il Parco Mar Piccolo, nel comma 5 dell'articolo 25, che recita: "Fatte salve le previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e quelle del PPTR, fino all'approvazione del piano del parco, l'ente di gestione, ove istituito e operante, oppure il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria ai sensi dell'articolo 30, d'intesa con la struttura regionale di cui all'articolo 23 della L.R. 19/1997, limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all'articolo 20, per rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco, può concedere motivate deroghe ai divieti previsti dal comma 4, per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità."

b) L'articolo 9 della legge regionale in esame, concernente il regime autorizzatorio del parco Costa Ripagnola, pur facendo formalmente salvi "eventuali vincoli maggiormente restrittivi"

nonché "le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale e degli strumenti urbanistici vigenti, ove più restrittive", alle lettere f), g) ed h) del comma 1 individua gli interventi edilizi consentiti nelle diverse zone del parco, in contrasto con la disciplina d'uso già prevista nel PPTR.

In particolare, la predetta lettera g) prevede:

"limitatamente alla zona 3 di cui all'articolo 3 e ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, legittimamente autorizzati alla data di entrata in vigore del parco ricadenti in zona 2 e zona i di cui all'articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del D.P.R. 38012001 e gli interventi di nuova costruzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), del D.P.R. 38012001".

La previsione sembrerebbe consentire la realizzazione, nelle zone i e 2 del parco Costa Ripagnola (cioè quelle sottoposte a maggior grado di tutela ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale in esame) solo degli interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale e, nelle zone 3, degli interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi anche la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

Tale disciplina è in contrasto con quanto previsto dalla Scheda PAE 008, riferita alle prescrizioni dei territori costieri, ove ricadono in gran parte le zone 3, poiché all'interno di tali territori, costituiti dalle fasce di tutela paesaggistica dei 300 metri dalla costa, non è consentita, ai sensi del PPTR, la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento e in presenza di tutte le condizioni predeterminate dal medesimo PPTR, ossia che gli interventi: (i) siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili; (ii) comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi; (iii) non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa; (iv) garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili; (v) promuovano attività che consentano la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento, ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio.

Analoghe censurabili previsioni, volte a individuare gli interventi edilizi consentiti all'interno del parco, sono contenute nell'articolo 26, comma 1, lettere g), h) e i), per il Parco Mar Piccolo. Anche in questi casi le norme regionali, ponendosi in contrasto con la disciplina d'uso dei beni paesaggisticamente vincolati posta dal PPTR, sono illegittime per violazione del principio della gerarchia dei piani, sancito dall'articolo 145 del Codice di settore. Il generico richiamo al Codice di settore o al PPTR, in presenza di una disciplina vistosamente difforme, non può certamente servire a mantenere le richiamate previsioni regionali entro il perimetro della legittimità costituzionale, poiché non priva di rilievo o rendendo meno significativa la dedotta violazione.

Nell'impianto del sistema nazionale della tutela del paesaggio, infatti, il piano paesaggistico si pone quale piano direttore generale, sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia urbanistica, sia settoriale. Esso pertanto rappresenta, per così dire, la "Costituzione del territorio", in quanto esprime le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio e deve porsi evidentemente e necessariamente in una dimensione temporale di stabilità e di lungo periodo. Conseguentemente, un po' come avviene per la Costituzione nel sistema delle fonti normative, la modifica del predetto piano deve richiedere procedure non ordinarie, ma "rinforzate" e aggravate, che consentano da un lato una più approfondita e meditata valutazione, dall'altro lato una più ampia condivisione, acquisita con la partecipazione determinante di una pluralità di attori istituzionali, che trascenda la singola compagine politico-amministrativa regionale che, in un determinato momento politico-istituzionale, si trova a essere titolare della funzione.

La Corte Costituzionale, anche recentemente, ha affermato: "(...) non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale»; principio ribadito nelle recenti sentenze di questa Corte n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013" (sentenza n. 210 del 2016).

Il piano paesaggistico, a differenza degli altri strumenti di pianificazione, è finalizzato alla protezione e alla pianificazione della tutela delle zone di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico, al fine di programmare la salvaguardia dei valori tutelati mediante una disciplina d'uso dei vincoli idonea ad assicurare il superamento dell'episodicità, inevitabilmente connessa all'esame dei singoli interventi autorizzatori, ove decisi "caso per caso" in assenza di piano. Il piano paesaggistico costituisce pertanto uno strumento di attuazione e specificazione del contenuto precettivo del vincolo paesaggistico, condizionando, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio vincolato anche sotto il profilo urbanistico. Gli strumenti territoriali o urbanistici regionali non possono pertanto prevedere disposizioni diverse o peggiorative rispetto alle disposizioni del piano paesaggistico, potendo eventualmente disciplinare le aree vincolate solo con previsioni aggiuntive e più restrittive, tali da tutelare in modo ancora più pregnante il paesaggio e/o l'ambiente.

Con le norme sopra illustrate, invece, la Regione Puglia ha disciplinato unilateralmente, in maniera diversa e meno restrittiva rispetto alla disciplina d'uso dettata dal PPTR vigente, adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati, per di più richiamando, formalmente, il rispetto della predetta disciplina d'uso contenuta nel PPTR, che viene tuttavia svuotata dei suoi contenuti di tutela.

Le norme regionali sopra richiamate, pertanto, violano l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché non rispettano il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, come desunto dall'art. 145, comma 3, del Codice di settore (cfr. Corte cost., sentenza n. 180 del 2008).

c) Il medesimo 26 rubricato "Regimi autorizzativi" risulta censurabile in relazione alle disposizioni contenute negli articoli da 239 a 253 del codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, relativi alla bonifica dei siti inquinanti, considerato che la materia della bonifica rientra nelle competenze statali in materia di ambiente. La disposizione regionale infatti, al comma 1, prevede espressamente che:

«Fermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi, fino all'approvazione del piano per il parco, oltre agli interventi autorizzati ai sensi dell'articolo 25, comma 5, sono consentiti: j) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del Sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell'Ambiente 10 gennaio 2000 (Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Taranto) e, finalizzati a minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito».

Un'interpretazione rigorosa della disposizione potrebbe portare a ritenere non consentiti gli interventi diversi da quelli specificamente menzionati (tra cui le misure d'emergenza). Al contrario, un'interpretazione sistematica della norma stessa parrebbe, invece, condurre all'opposta soluzione di includere tra gli interventi consentiti anche le ulteriori misure di cui alla parte Quarta, Titolo Quinto del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'eventuale adesione, dunque, alla prima delle due opzioni interpretative, maggiormente rigorosa, fa emergere profili di illegittimità costituzionale della disposizione regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, che attribuisce alla

competenza esclusiva statale la materia "tutela dell'ambiente", in cui è ricompresa la disciplina dei rifiuti (ex plurimis, Corte Cost. sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 269 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), nonché, in particolare, la bonifica dei siti inquinati come disciplinata dagli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (sentenze Corte Cost. n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Spetta dunque allo Stato disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati (Corte Cost. sentenza n. 126 del 2018), stante la peculiarità dei siti in questione, cui il legislatore ha inteso riconoscere specifica rilevanza attraverso la previsione di una normativa differenziata legata alla specifica destinazione delle suddette aree. La stessa Corte con la sentenza n. 214 del 2008, affrontando il tema della bonifica dei siti contaminati, dopo le modifiche introdotte dal suddetto decreto legislativo n. 152 del 2006, ha precisato che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (Corte Cost. sentenza n. 62 del 2008; sentenza n. 378 del 2007).

Spetta, infatti, alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. "In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare misure emergenziali specifiche in relazione alla specificità dei siti ivi compresi i cosiddetti valori soglia" (Cfr. Corte Cost. sentenze n. 247 del 2009, n. 246 del 2006 e n. 307 del 2003).

Pertanto, anche qualora possano rilevarsi ambiti di competenza spettanti alle Regioni, deve ritenersi prevalente la disciplina statale, anche in ragione della sussistenza di un interesse unitario alla regolamentazione omogenea di siti che travalicano l'interesse locale e regionale. Quanto sopra tenuto, altresì, conto della necessaria incidenza sul «governo dei territori» di detta disciplina), da ciò derivandone, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica latu sensu considerata, "la conseguente compressione delle attribuzioni regionali in materia di pianificazione, come diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze" (Corte Cost. sentenza n. 126 del 2018 anzidetta).

Per questi motivi le disposizioni della legge regionale sopra indicate devono essere impugnate ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.