



UNPISI

TECNICI DELLA PREVENZIONE NELL'AMBIENTE E NEI LUOGHI DI LAVORO

Medaglia d'oro al Merito
della Sanità Pubblica 3/9/66
Associazione Tecnico Scientifica

Prot. 2/2026

Alla Spett.le attenzione dell' Assessore Salute e Benessere

Dott. Donato Pentassuglia

segreteria.assessorosalute@pec.rupar.puglia.it

Spett.le Regione Puglia Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale Sezione

Accreditamento e Qualità

ufficioaccreditamenti.regione@pec.rupar.puglia.it

Spett.le Regione Puglia - Avvocatura Regionale avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it

Spett.le Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport per Tutti

area.salute.regione@pec.rupar.puglia.it

Spett.le Sezione Contenzioso Amministrativo

serviziocontenzioso.regione@pec.rupar.puglia.it

Ai Presidente ANCI PUGLIA

segreteria@pec.anci.puglia.it

Ai Direttori Generali delle ASL pugliesi

Ai Direttori dei Dipartimenti di Prevenzione della ASL pugliesi

aslfg@mailcert.aslfg.it

protocollo.aslbat@pec.rupar.puglia.it

direzionegenerale.aslbari@pec.rupar.puglia.it

protocollo.asl.brindisi@pec.rupar.puglia.it

direzione.generale@pec.asl.lecce.it

protocollo.asl.taranto@pec.rupar.puglia.it

Ai Presidenti delle OMCEO pugliesi

segreteria.fg@pec.omceo.it

segreteria@pec.omceobat.it

ba@pec.omceo.bari.it

segreteria.br@pec.omceo.it

presidenza.le@pec.omceo.it

presidenza@omceota.it

Ai Presidenti TSRM PSTRP pugliesi

baritaranto@pec.tsrn.org

lecce@pec.tsrn-pstrp.org

tsrmfoggia@pec.it

brindisi@pec.tsrn-pstrp.org

Ai Presidenti delle OFI pugliesi

pugliacentrale.ofi@pec.fnofi.it

brindisilecce.ofi@pec.fnofi.it

foggia.ofi@pec.fnofi.it

Ai Presidenti delle OPI pugliesi

bari@cert.ordine-opi.it

bat@cert.ordine-opi.it

taranto@cert.ordine-opi.it

brindisi@cert.ordine-opi.itopifoggia@pec.ittaranto@cert.ordine-opi.it

Al Presidente dell'Ordine dei Biologi della Puglia e della Basilicata

protocollo@pec.biologipugliabasilicata.it

Al Presidente Psicologhe e Psicologi Puglia

segreteria.psicologipuglia@psypec.it

OGGETTO: Riscontro alla Nota Circolare del 29.01.2026 prot. 0051036/2026 del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale della Regione Puglia in materia di interpretazione dell'art. 5, comma 6, della L.R. n. 9/2017. Osservazioni e richiesta di riesame.

Con riferimento alla Nota Circolare in oggetto, con la quale codesta Amministrazione regionale ha fornito un'interpretazione in merito al regime giuridico applicabile agli studi professionali medici, odontoiatrici e delle professioni sanitarie non mediche ex art. 5 comma 6 della L.R. 09/2017e smi, la scrivente ATS UNPISI vuole ringraziare per la nota di risposta ma al contempo ritiene opportuno formulare le seguenti considerazioni con formale richiesta di un riesame della posizione espressa.

Le conclusioni interpretative contenute nella suddetta nota prot. 0051036/2026 suscitano fondati motivi di perplessità e appaiono in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento in materia di semplificazione amministrativa e di libertà di iniziativa economica, nonché con una lettura sistematica della stessa normativa regionale e nazionale.

L'interpretazione fornita dalla Regione Puglia, pur essendo argomentata, si fonda su un approccio eccessivamente formalistico che non tiene conto dell'evoluzione normativa nazionale e della *ratio legis* sottesa tanto alla legislazione statale di liberalizzazione quanto alla stessa legge regionale. Si evidenziano di seguito i principali profili di criticità.

1. Contrasto con i Principi Fondamentali di Semplificazione Amministrativa (L. 241/1990 e D.Lgs. 222/2016) Il punto centrale della questione risiede nella qualificazione giuridica del procedimento delineato dall'art. 5, comma 6, della L.R. n. 9/2017. Codesta Amministrazione lo qualifica come un procedimento di autorizzazione in forma semplificata che si conclude con un atto costitutivo (il "nulla osta"), escludendo l'applicabilità del modello della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) e/o della comunicazione ex art. 2 del Decreto Legislativo 222/2016. Tale conclusione appare in palese contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, che costituiscono un limite invalicabile per la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di "tutela della salute".

- **La Riconduzione Sostanziale al Modello della SCIA:** la procedura descritta dalla norma regionale (comunicazione dell'interessato corredata da dichiarazioni e documenti, seguita da un controllo successivo da parte dell'amministrazione entro un termine definito) ricalca, nella sua sostanza, lo schema della SCIA di cui all'art. 19 della L. 241/1990. La SCIA è l'istituto generale attraverso cui il legislatore ha inteso liberalizzare le attività private, sostituendo il controllo preventivo-costitutivo (autorizzazione) con un controllo successivo-ripristinatorio.

- **La Violazione dei Principi del D.Lgs. n. 222/2016 (c.d. "SCIA 2"):** il Decreto Legislativo n. 222/2016 all'art. 2 ha introdotto l'istituto della comunicazione che *"produce effetto con la presentazione all'amministrazione competente o allo Sportello unico"*. L'interpretazione della Regione Puglia crea invece un regime "atipico" e più gravoso rispetto a quello previsto a livello nazionale per attività analoghe, frustrando la finalità di semplificazione e certezza del diritto perseguita dal legislatore statale. Sul punto a titolo meramente esemplificativo si segnalano le seguenti disposizioni regionali che prevedono per le strutture sanitarie non soggette ad alcuna forma di autorizzazione l'obbligo di comunicare al Comune ed alla ASL competente per territorio lo svolgimento della loro attività sanitaria

senza dovere attendere, per l'inizio dell'attività, il rilascio di alcun provvedimento. Si tratta in prevalenza di studi medici e delle professioni sanitarie non mediche.

- L.R. 23/2015 e smi della Regione Lombardia;
- L.R. 04/2003 e smi della Regione Lazio e la novella DGR 447/2025(entrata in vigore dal 12/01/2026) per le professioni sanitarie non mediche;
- L.R. 22/2019 e smi della Regione Emilia Romagna;
- Decreto n° 99/2019 del Commissario ad Acta del Piano di Rientro del SSR Campano;
- L.R. 09/2017 e smi della Regione Liguria;
- D.p.g. r. 79/R/2016 della Regione Toscana
- DGR 3586/2004 della Regione Friuli Venezia Giulia;
- Regolamento regionale 2 agosto 2017 n. 6 della Regione Umbria - Regolamento Regionale 9/2023 della Regione Umbria.
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 167 del 15 febbraio 2019 della Regione Valle d'Aosta
- Delibera del Consiglio Regionale 22/02/2000 n°616-3149 della Regione Piemonte;
- Legge Regionale n° 24 del 18/07/2008 e Legge Regionale n° 10 del 20/04/2016 della Regione Calabria; L.R. n. 28 del 5 aprile 2000 e Legge Regionale 26/06/2014 n°11 della Regione Basilicata;
- L.R. 26 marzo 2000 n°20-L.R. 30 settembre 2016 n°21 della Regione Marche

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la SCIA sta e cade unitamente al provvedimento che sostituisce e che la sua funzione è quella di liberalizzare le attività private. L'interpretazione regionale, invece, reintroduce surrettiziamente un regime autorizzatorio che il legislatore nazionale ha inteso superare. Infatti, ai sensi dell'art. 8 ter del Decreto Legislativo 502/92 e smi *"l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie è, altresì, richiesta per gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente...omissis..."*

L'argomento secondo cui la norma regionale non conterrebbe la dicitura esplicita "l'attività può essere iniziata immediatamente" non è dirimente. Le norme regionali devono essere interpretate in modo conforme ai principi fondamentali dello Stato, e il principio generale, per le attività non soggette ad autorizzazione espressa, è quello della liberalizzazione tramite SCIA/comunicazione, che consente l'inizio immediato dell'attività.

2. Erronea Interpretazione della Volontà del Legislatore Regionale

La stessa formulazione dell'art. 5, comma 6, della L.R. 9/2017, se letta in modo sistematico, conduce a conclusioni opposte a quelle raggiunte da codesta Amministrazione. La norma esordisce in modo inequivocabile: *"Non sono soggetti ad autorizzazione gli studi medici, odontoiatrici e gli studi per l'esercizio delle professioni sanitarie..."*.

Sul punto, si richiama altresì la consolidata giurisprudenza amministrativa che distingue nettamente lo studio professionale sanitario dall'ambulatorio, individuando l'elemento discrezionale nell'organizzazione strutturata di mezzi, persone e prestazioni.

In particolare, il Consiglio di Stato ha chiarito che non tutte le attività sanitarie private sono soggette a regime autorizzatorio, ma solo quelle che presentano una complessità organizzativa tale da integrare una struttura sanitaria in senso proprio (Cons. Stato, sez. III, 10 aprile 2015, n. 1840; Cons. Stato, sez. III, 9 gennaio 2017, n. 23).

Tale orientamento risulta coerente con la ratio dell'art. 5, comma 6, della L.R. n. 9/2017, che ha inteso assoggettare gli studi professionali (studio medico di livello base di cui agli articoli 4 comma 4 lett. C e 6 comma 1 lett. C del R.R. 15/2020 e smi, studi odontoiatrici ex art. 3 comma 1 lett. A del R.R. 05/2020 e smi e studi delle professioni sanitarie non mediche di cui alla Legge 03/2018) ad un regime differenziato e semplificato, ovvero la comunicazione, distinto da quello autorizzatorio previsto per le strutture sanitarie complesse.

Questa non è una formulazione atecnica o una svista, ma l'espressione della *regula iuris* fondamentale per questa categoria di studi. Il legislatore regionale ha voluto deliberatamente distinguere il regime di tali studi da quello autorizzatorio vero e proprio, previsto per le strutture più complesse (comma 3 dello stesso articolo 5 della Legge Regionale 09/2017). L'interpretazione della Regione, secondo cui la dicitura si riferirebbe solo all'autorizzazione "complessa" e il "nulla osta" sarebbe comunque un'autorizzazione, svuota di significato la scelta legislativa. Se il legislatore avesse voluto sottoporre anche questi studi a un regime autorizzatorio, seppur semplificato, non avrebbe utilizzato una negazione così netta. La lettura più coerente è che la "comunicazione" e il "nulla osta" costituiscano **un meccanismo di controllo ex post**, non un'autorizzazione preventiva mascherata.

3. La Violazione del Principio di Certezza del Diritto

Anche a voler seguire, per mera ipotesi, la tesi della Regione che qualifica il procedimento come autorizzatorio, le conclusioni tratte in merito all'inerzia dell'amministrazione sono inaccettabili e contrarie ai principi generali. La Nota Circolare afferma che il decorso del termine di 90 giorni senza il rilascio del nulla osta non legittima l'inizio dell'attività, dovendosi attendere l'atto espresso anche se tardivo (c.d. silenzio-inadempimento). Questa posizione crea una situazione di intollerabile incertezza giuridica per gli addetti al controllo, lasciando il professionista in un limbo per un tempo indefinito a causa dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione.

4. Illegittimità dell'Applicazione delle Sanzioni per Violazione del Principio di Tassatività

Infine, appare del tutto infondata e giuridicamente pericolosa la conclusione secondo cui l'esercizio dello studio professionale ex art. 5 comma 6 della L.R. 09/2017 in assenza del nulla osta sarebbe sanzionabile ai sensi dell'art. 14 comma 1 della L.R. 9/2017.

Tale articolo punisce l'esercizio di attività "senza le preventive autorizzazioni" che nel caso di specie sono solo ed esclusivamente l'autorizzazione alla realizzazione e l'autorizzazione all'esercizio. Come ampiamente dimostrato, l'art. 5, comma 6, esclude espressamente tali studi dal regime di "autorizzazione". Applicare una sanzione prevista per la mancanza di autorizzazione a una fattispecie che la legge definisce come "non soggetta ad autorizzazione" costituisce una palese violazione del principio di legalità e tassatività in materia sanzionatoria (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Tale principio vieta l'interpretazione analogica o estensiva *in malam partem* delle norme sanzionatorie. La sanzione dell'art. 14 è chiaramente riferibile alla sola violazione del regime autorizzatorio di cui al comma 3 dell'art. 5, e non al diverso regime basato sulla comunicazione previsto dal comma 6.

Con riferimento, quindi al profilo sanzionatorio, si evidenzia come l'applicazione dell'art. 14 comma 1 della L.R. n. 9/2017 alla fattispecie di cui all'art. 5, comma 6, risulti difficilmente conciliabile con il principio di legalità e tassatività delle sanzioni amministrative.

Sul punto deve evidenziarsi che il **Consiglio di Stato** – sezione III con sentenza n° 6601 del 22 Luglio 2024 ha chiarito, che non è consentito estendere in via interpretativa il regime sanzionatorio previsto per le attività soggette ad autorizzazione a fattispecie che il legislatore ha espressamente qualificato come non soggette ad autorizzazione ed in particolare *“L'art. 12 della Legge Regionale Lazio n° 4 del 2003 sanziona l'esercizio di una attività sanitaria e sociosanitaria diversa da quella oggetto della necessaria autorizzazione (comma 1) e quella svolta in carenza di titolo autorizzatorio da parte di una struttura soggetta ad autorizzazione (comma 2). Nessuna sanzione invece è prevista per le ipotesi di omessa comunicazione dell'inizio di attività medica negli studi non soggetti ad autorizzazione (comunicazione prima introdotta in via regolamentare e poi nel corpo del medesimo articolo 4 della L.R. 04/2003).* Nella stessa sentenza il Consiglio di Stato statuisce che il provvedimento impugnato irroga una sanzione non prevista dalla L.R. in violazione del principio di legalità che, in forza degli articoli 23,25,97 della Costituzione permea rigidamente la materia delle sanzioni amministrative. (Corte Costituzionale, sentenze n° 151 e 5 del 2021 e n° 32 del 2020)

In tale prospettiva, l'assenza della comunicazione o del nulla osta non può essere equiparata all'assenza di un titolo autorizzativo in senso proprio, pena una indebita applicazione analogica in *malam partem*

della norma sanzionatoria. Senza considerare poi che una valutazione di questo genere, in violazione del principio di proporzionalità, porterebbe a sanzionare in egual misura per "assenza di autorizzazione" uno studio medico o delle professioni sanitarie non mediche, che non comportano rischio per il paziente, e strutture di livello elevato o a elevata tutela sanitaria come una clinica, un centro dialisi, una RSA con una sanzione amministrativa pecuniaria compresa fra un minimo di euro 10 mila ed un massimo di euro 60 mila.

In ultimo non sembra superfluo evidenziare che anche dal secondo comma dell'art. 14 della L.R. 09/2017 e smi non si rileva neppure in maniera latente il riferimento al nulla osta ASL atteso che detta norma statuisce in maniera inequivocabile la revoca della autorizzazione ed in particolare *"Il dirigente delle sezione regionale competente o il comune revocano l'autorizzazione e dispongono la chiusura della struttura nella quale sia stato accertato l'esercizio abusivo della professione sanitaria o in cui siano state commesse gravi e/o reiterate inadempienze comportanti situazioni di pericolo per la salute dei cittadini, fatta salva, nei casi previsti, la trasmissione di informativa di reato all'Autorità giudiziaria"*.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, appare evidente come l'interpretazione fornita dalla Nota Circolare si ponga in contrasto con i principi cardine dell'ordinamento nazionale e con la stessa coerenza interna della legge regionale. Le osservazioni che precedono non mirano a ridurre il livello di tutela della salute pubblica, ma a ricondurre l'interpretazione della normativa regionale entro un quadro di coerenza sistematica, certezza del diritto e conformità ai principi fondamentali dell'ordinamento statale, evitando il rischio di contenziosi e applicazioni disomogenee sul territorio regionale.

Pertanto, si invita formalmente codesta Amministrazione a voler riesaminare la posizione espressa e, in accoglimento delle presenti osservazioni, a emanare una nuova circolare interpretativa e/o ad emendare la legge regionale 09/2017 e smi al fine di ricondurre il procedimento di cui all'art. 5, comma 6, della L.R. n. 9/2017 al suo alveo naturale, ovvero quello della SCIA/comunicazione, chiarendo che:

1. La comunicazione di apertura consente l'immediato avvio dell'attività, fatto salvo il potere di controllo e inibitorio dell'ASL da esercitarsi entro il termine di 90 giorni.
2. La sanzione di cui all'art. 14 c.1 della L.R. n. 9/2017 non è applicabile alla fattispecie della comunicazione di cui all'art. 5, comma 6.

Certi di un Vostro positivo riscontro e rinnovando la più ampia disponibilità ad ogni forma di collaborazione istituzionale nell'interesse esclusivo della tutela della salute pubblica e della corretta applicazione delle norme si porgono,
Distinti Saluti

Il Commissario Straordinario Regionale
ATS UNPISI PUGLIA
Domenico DI GENNARO



Il Presidente Nazionale ATS UNPISI
Giovanni ROSSI

