

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 17 febbraio 2020, n. 170

STRUTTURE SOCIOSANITARIE DI CUI AL R.R. n. 4/2019 ED AL R.R. n. 5/2019 - ORDINANZE DEL CONSIGLIO DI STATO NN. 6334 e 6336 DEL 2019 - ABROGAZIONE PARZIALE DGR 2152/2019 - DGR 2153/2019 E DGR 2154/2019.

Assente il Presidente Michele Emiliano, sulla base dell'istruttoria espletata e confermata dal Dirigente del Servizio Strategie e Governo dell'Assistenza alle Persone in Condizioni di Fragilità – Assistenza Sociosanitaria e dal Dirigente della Sezione Strategie e Governo dell'Offerta, riferisce quanto di seguito riportato il Vice Presidente:

La legge regionale 12 dicembre 2017, n. 53, modificata dalla L.R. n. 30 aprile 2018, n. 18 e dalla L.R. n. 3 dicembre 2018, n. 53 "Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA estensiva e di mantenimento" ha avviato il percorso di riorganizzazione del settore sociosanitario, con particolare riferimento alle strutture residenziali per soggetti non autosufficienti (anziani e soggetti affetti da demenza).

La legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 e s.m.i. , in riferimento alle strutture sociosanitarie disciplinate dalla previgente normativa regionale, ha previsto all'art. 29 quanto segue:

"6. Alle seguenti strutture socio-sanitarie di cui al regolamento regionale 18 gennaio 2007, n. 4:

a) articolo 57 (Comunità socio-riabilitativa);

b) articolo 57 bis (Comunità residenziale socio-educativa-riabilitativa dedicata alle persone con disturbi dello spettro autistico);

c) articolo 58 (Residenza socio-sanitaria assistenziale per diversamente abili);

d) articolo 60 (Centro diurno socio-educativo e riabilitativo);

e) articolo 60 ter (Centro diurno integrato per il supporto cognitivo e comportamentale ai soggetti affetti da demenza);

f) articolo 60 quater (Centro socio-educativo e riabilitativo diurno dedicato alle persone con disturbi dello spettro autistico);

g) articolo 66 (Residenza sociosanitaria assistenziale per anziani);

h) articolo 70 (Casa famiglia o case per la vita per persone con problematiche psicosociali);

i) articolo 88 (Servizio di assistenza domiciliare integrata),

i bis) articolo 67 (Residenza sociale assistenziale per anziani), continuano ad applicarsi relativamente alle RSA e alle RSSA contrattualizzate, esclusivamente gli standard di personale previsti dal regolamento regionale 13 gennaio 2005, n. 3 (Requisiti per autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie) e dal regolamento regionale 18 gennaio 2007, n. 4 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia), nonché le disposizioni previste nella legge 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia), fino all'entrata in vigore dell'apposito regolamento che individua:

1) il fabbisogno regionale di strutture;

2) i requisiti per l'autorizzazione all'esercizio;

3) i requisiti per l'accreditamento istituzionale."

Con regolamento regionale 21 gennaio 2019, n. 4 è stato emanato il "Regolamento regionale sull'Assistenza residenziale e semiresidenziale ai soggetti non autosufficienti – Residenza Sanitaria Assistenziale (RSA) estensiva e di mantenimento– Centro diurno per soggetti non autosufficienti".

Con regolamento regionale 21 gennaio 2019, n. 5 è stato emanato il "Regolamento regionale sull'Assistenza residenziale e semiresidenziale per soggetti disabili - Residenza Sanitaria Assistenziale (RSA) per disabili - Centro diurno socioeducativo e riabilitativo per disabili."

L'art. 12 "Norme transitorie" - punto 12.1 "Disposizioni transitorie" di entrambi i regolamenti R.R. n. 4/2019 e R.R. n. 5/2019 prevede che la giunta regionale approvi un atto ricognitivo di tutte le strutture sociosanitarie e dei relativi posti letto/posti rientranti tra gli autorizzati all'esercizio e dei posti letto/posti rientranti tra i posti accreditabili con l'indicazione dei posti letto/posti ancora disponibili e rientranti nel fabbisogno di accreditamento da assegnare con le modalità previste negli stessi regolamenti.

Con DGR n. 2153/2019 e con DGR n. 2154/2019 sono stati approvati gli atti ricognitivi attuativi rispettivamente del R.R. n. 4/2019 e del R.R. n. 5/2019, per cui dal 1 dicembre 2019 decorre il termine:

- per la presentazione delle istanze di conferma dell'autorizzazione all'esercizio e/o dell'accreditamento da parte delle strutture sociosanitarie già autorizzate al funzionamento e non contrattualizzate con la ASL;
- per la sottoscrizione delle preintese (piano di conversione) per le strutture sociosanitarie già autorizzate all'esercizio/accreditate/con parere di compatibilità/contrattualizzate;
- per la presentazione delle nuove istanze di autorizzazione alla realizzazione di strutture sociosanitarie, previo rilascio del parere di compatibilità al fabbisogno regionale.

Il R.R. n. 4/2019 è stato impugnato innanzi al TAR Bari da una rappresentanza di strutture sociosanitarie operanti nell'ambito dell'assistenza agli anziani non autosufficienti ed ai soggetti affetti da malattia di Alzheimer, nonché da un'Associazione di categoria.

Le ricorrenti hanno richiesto l'annullamento dell'art. 5.3, dell'art. 6.2 e dell'art. 12 del regolamento regionale n. 4 del 21 gennaio 2019, pubblicato sul BURP n. 9 del 25 gennaio 2019, nella parte in cui:

1. obbligano ad assumere con contratto di lavoro subordinato tutto il personale operante nella struttura, "alla diretta dipendenza del titolare della struttura";
2. limitano il ricorso ai contratti di lavoro subordinato a tempo determinato "fino ad un massimo del 20% rispetto al totale del personale in organico, ivi compreso il ricorso a contratti a tempo determinato per sostituzioni di personale a seguito di congedi per maternità, aspettativa o malattia";
3. vietano ai legali rappresentanti delle RSA private e dei Centri Diurni per non autosufficienti "di esternalizzare la gestione della struttura a soggetti terzi", permettendo l'esternalizzazione solo del servizio mensa, del servizio lavanderia e del servizio di pulizia;
4. obbligano le RSAA ex art. 67 R.R. n. 4/2007, che ai sensi dell'art. 7-bis della L.R. n. 53/2017 e s.m.i. hanno presentato istanza di riqualificazione in RSA disabili, ad adeguarsi da subito alla nuova disciplina non prevedendo, quanto alla necessità di adeguamento ai nuovi requisiti organizzativi minimi - un termine di sei mesi - che è stabilito in favore delle RSSA ex regolamento regionale n. 3/2005, alle RSSA ex art. 66 regolamento regionale n. 4/2007 e ai centri diurni ex art. 60-ter del ridetto regolamento regionale n. 4/2007.

Il TAR Bari – Sezione Seconda, con sentenze brevi n. 1155 e 1156/2019, pubblicate in data 21/08/2019, ha accolto parzialmente il ricorso nei sensi e nei termini di cui in motivazione, e, per l'effetto:

- a) ha annullato gli articoli 5.3 e 6.2 del regolamento regionale n. 4 del 21 gennaio 2019 nella parte in cui impongono l'assunzione del personale alle dirette dipendenze del titolare della struttura (*punti 1. e 2. di cui innanzi*);
- b) ha ritenuto possibile la gestione di una struttura da parte di un soggetto diverso dal titolare della struttura, purchè previamente autorizzato dalla Regione con un provvedimento di autorizzazione all'esercizio in forma associata (*punto 3. di cui innanzi*).
- c) l'articolo 12 nella parte in cui non prevede un termine di adeguamento anche per le RSAA di cui all'articolo 67 del regolamento regionale n. 4 del 2007 (*punto 4. di cui innanzi*).

A tal fine, preso atto di quanto innanzi, con deliberazione n. 2152 del 25/11/2019 la Giunta regionale ha fornito indirizzi applicativi in merito ai predetti punti, tenuto conto della condizione di non applicabilità delle

parti annullate (precedenti punti a) e c) e contestualmente, recependo le sentenze in oggetto – punti a) e c) – ha proposto la modifica al R.R. n. 4/2019 ed al R.R. n. 5/2019.

Relativamente al punto b), ovvero in riferimento alla possibilità di rilasciare l'autorizzazione all'esercizio in forma associata (*titolare e gestore non coincidenti*), con la DGR n. 2152/2019 sono stati impartiti indirizzi applicativi pur avendo ribadito che la Regione non presta acquiescenza alle sentenze del TAR Bari n. 1155/2019 e n. 1156/2019 nella parte in cui prevedono la possibilità del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio in forma associata per le strutture sanitarie e sociosanitarie; gli indirizzi applicativi impartiti con il predetto provvedimento sul tema dell'autorizzazione all'esercizio in forma associata sono stati forniti al solo fine di dare seguito alla fase attuativa dei R.R. n. 4/2019 e n. 5/2019.

Infatti, nella deliberazione n. 2152/2019 si è precisato che i predetti indirizzi applicativi sono funzionali al sistema al fine di poter approvare gli atti ricognitivi delle strutture sociosanitarie autorizzate/ autorizzate ed accreditate/ autorizzate e provvisoriamente accreditate, in modo da rendere piena attuazione al R.R. n. 4/2019 ed al R.R. n. 5/2019, e conseguire al più presto gli obiettivi ivi stabiliti. Inoltre, è stata forte la necessità di dover assegnare nell'immediato i posti disponibili in accreditamento, per ampliare l'offerta di posti sul territorio regionale ai fini del miglioramento degli indicatori LEA in tema di assistenza ai soggetti non autosufficienti, oltre che di dare attuazione alla L.R. n. 53/2017 e s.m.i.

Tuttavia, con la DGR n. 2152/2019 si è chiarito che la previsione del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio in forma associata introdotta dal giudice di primo grado merita ulteriori approfondimenti, anche al fine di una proposizione di appello al Consiglio di Stato avverso le sentenze di cui innanzi.

Sul punto si rappresenta che la sentenza di che trattasi, pur vietando l'esternalizzazione tout court della gestione dell'attività sociosanitaria a soggetti terzi, introduce una interpretazione dell'art. 9, comma 1 della legge regionale non coerente con il testo della legge, interpretazione fino ad oggi mai né applicata né richiesta dai soggetti che hanno presentato istanza di autorizzazione all'esercizio per strutture sanitarie e sociosanitarie.

A tal fine, la Regione ha proposto appello al Consiglio di Stato, previa sospensione dell'efficacia, delle sentenze brevi del Tribunale amministrativo regionale n. 1155/2019 e n. 1156/2019 di accoglimento parziale del ricorso di primo grado.

Il Consiglio di Stato, con ordinanze n. 6334 e n. 6336 del 19 dicembre 2019 ha accolto l'istanza cautelare e, per l'effetto, ha sospeso l'esecutività delle sentenze impugnate con le seguenti motivazioni, ordinando alla Regione di eseguirle:

“Considerato che viene in rilievo la legittimità dei requisiti minimi organizzativi fissati dalla Regione Puglia nell'ambito del riordino delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) operato dalla legge regionale n. 53/2017; Rilevato che la complessità e rilevanza delle questioni necessita di un adeguato approfondimento in sede di merito ma che, ai fini del presente appello cautelare, nella ponderazione fra i confliggenti interessi deve prevalere il superiore interesse pubblico generale alla esigenza di garantire la salute degli ospiti delle residenze, in quanto la medesima esigenza motiva già la sottoposizione dell'attività in esame ad un regime autorizzatorio e di accreditamento, ai fini del finanziamento pubblico da parte del S.S.R., che sottrae gli operatori beneficiari alle ordinarie dinamiche di un libero mercato concorrenziale, ancorché regolato”

Pertanto, le disposizioni regolamentari di entrambi i R.R. n. 4 e 5 del 2019 che prevedono agli artt. 5.3 e 6.2 *“Al legale rappresentante della RSA è fatto divieto di esternalizzare la gestione della struttura a soggetti terzi. Tale divieto non si applica alle RSA a titolarità pubblica, ovvero alle RSA di Aziende Sanitarie Locali, ai sensi dell'art. 9 – bis del D.L.gs. n. 502/92 e s.m.i. relativamente alle sperimentazioni gestionali, e alle RSA di Comuni e di Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), in riferimento all'appalto del servizio di gestione ai sensi del d.lgs. n.50/2016 e s.m.i. Le uniche forme possibili di gestione esternalizzata riguardano il servizio mensa, il servizio lavanderia e il servizio di pulizia.”* vanno intese nel seguente modo:

- Sulla gestione dei servizi ed attività no core, che non sono direttamente rivolti all'assistenza ed alla cura delle persone, i regolamenti devono essere intesi nel senso che i servizi che - diversamente da quelli di mensa, lavanderia e pulizia, comunque rientranti nel servizio di vitto e alloggio in cui si sostanzia l'attività assistenziale - esulano completamente dal proprium dell'attività soggetta ad autorizzazione possono essere esternalizzati;
- La gestione dell'attività sociosanitaria – intesa come attività core – direttamente rivolta all'assistenza ed alla cura delle persone non può essere esternalizzata. Ne consegue che il soggetto giuridico, destinatario dell'autorizzazione all'esercizio, è titolare e gestore della struttura, intesa come complesso organizzato di beni e/o persone, ovvero è titolare e gestore dell'attività sociosanitaria. *“In tal senso, la prescrizione non è affatto innovativa della normativa pregressa e costituisce un portato necessitato del **carattere personale delle autorizzazioni sanitarie**, le quali, per l'importanza degli interessi pubblici coinvolti (presidiati dall'art. 32 Cost.), **sono rilasciate ob rem ac personam**, nel senso che il rilascio è subordinato alla contestuale presenza di requisiti soggettivi (legati alla professionalità e moralità del gestore) e oggettivi (ancorati all'idoneità della struttura) - Consiglio di Stato, Sezione IV, 28 maggio 2002, n. 2940”*

Pertanto, per effetto delle ordinanze nn. 6334 e 6336/2019 del Consiglio di Stato, è necessario **abrogare nella DGR n. 2152/2019 il paragrafo “PUNTO 3 – DIVIETO DI ESTERNALIZZARE LA GESTIONE DELL'ATTIVITA' SOCIO SANITARIA A SOGGETTI TERZI”**

Inoltre, per effetto delle ordinanze nn. 6334 e 6336/2019 del Consiglio di Stato, è necessario **abrogare i modelli di domanda allegati alle DGR n. 2153/2019 e DGR n. 2154/2019**, predisposti per la presentazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione - autorizzazione all'esercizio e/o accreditamento **in forma associata**.

A tal fine, in applicazione delle previsioni contenute negli atti ricognitivi di cui alle DGR n. 2153/2019 e DGR n. 2154/2019, le istanze già trasmesse alla Regione (alla pec: sociosanitario.regione@pec.rupar.puglia.it) da parte di soggetti giuridici privati che hanno utilizzato i modelli di domanda per la forma associata, pur rimanendo valide ai fini della data di trasmissione nel bimestre 01/12/2019 – 31/01/2020, devono essere integrate mediante compilazione del modello di autorizzazione alla realizzazione - autorizzazione all'esercizio e/o accreditamento in forma singola da trasmettersi entro e non oltre la data di scadenza del bimestre (01/12/2019 – 31/01/2020), pena l'inammissibilità delle stesse ai fini:

- dell'assegnazione dei posti letto/posti ai fini del rilascio del parere di compatibilità per l'autorizzazione alla realizzazione;
- della conferma dei posti letto/posti oggetto del precedente atto autorizzativo;
- della assegnazione dei posti letto/posti ai fini dell'accredimento

Tanto premesso e considerato, il Presidente sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, ai sensi dell'art. 4, co.4 lett. K della L.R. n.7/1997, propone alla Giunta:

- Di eseguire le ordinanze del Consiglio di Stato nn. 6334 e 6336 del 19 dicembre 2019;
- Per l'effetto, di abrogare nella DGR n. 2152/2019 il paragrafo “PUNTO 3 – DIVIETO DI ESTERNALIZZARE LA GESTIONE DELL'ATTIVITA' SOCIO SANITARIA A SOGGETTI TERZI”;
- Per l'effetto, di abrogare i modelli di domanda allegati alle DGR n. 2153/2019 e DGR n. 2154/2019, predisposti per la presentazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione - autorizzazione all'esercizio e/o accreditamento in forma associata;
- Di stabilire che, in applicazione delle previsioni contenute negli atti ricognitivi di cui alle DGR n. 2153/2019 e DGR n. 2154/2019, le istanze già trasmesse alla Regione (alla pec: sociosanitario.regione@pec.rupar.puglia.it)

pec.rupar.puglia.it) da parte di soggetti giuridici privati che hanno utilizzato i modelli di domanda per la forma associata, pur rimanendo valide ai fini della data di trasmissione nel bimestre 01/12/2019 – 31/01/2020, devono essere integrate mediante compilazione del modello di autorizzazione alla realizzazione - autorizzazione all'esercizio e/o accreditamento in forma singola da trasmettersi entro e non oltre la data di scadenza del bimestre (01/12/2019 – 31/01/2020), pena l'inammissibilità delle stesse ai fini:

- dell'assegnazione dei posti letto/posti ai fini del rilascio del parere di compatibilità per l'autorizzazione alla realizzazione;
 - della conferma dei posti letto/posti oggetto del precedente atto autorizzativo;
 - della assegnazione dei posti letto/posti ai fini dell'accreditamento;
- Di notificare il presente provvedimento ai Direttori generali delle ASL, all'ANCI Puglia ed alle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore socio-sanitario ed alle strutture che, in applicazione degli atti ricognitivi di cui alle DGR n. 2153/2019 e n. 2154/2019, hanno presentato le istanze di autorizzazione in forma associata;
- Di pubblicare il presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, ai sensi della L.R. n. 13/1994, e su Puglia Salute – Area Assistenza Socio-sanitaria Anziani e Disabili

Verifica ai sensi del D.Lgs. n. 196/2003 e del Regolamento (UE) 679/2016 Garanzie di riservatezza

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

COPERTURA FINANZIARIA AI SENSI DEL D. LGS. N.118/2011 E SS. MM. ED II.

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sul Fondo Sanitario regionale.

I sottoscritti attestano che il procedimento istruttorio affidato è stato espletato nel rispetto della vigente normativa regionale, nazionale e Comunitaria e che il presente schema di provvedimento predisposto ai fini dell'adozione dell'atto finale da parte della Giunta regionale, è conforme alle risultanze istruttorie.

Il Dirigente del Servizio: **Elena MEMEO**

Il Dirigente della Sezione: **Giovanni CAMPOBASSO**

Il sottoscritto Direttore del Dipartimento non ravvisa la necessità di esprimere sulla proposta di delibera osservazioni ai sensi del D.P.G.R. n. 443/2015 e del D.P.G.R. n. 304/2016.

IL DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO POLITICHE DELLA
SALUTE, BENESSERE SOCIALE E SPORT PER TUTTI
(Vito Montanaro)

IL PRESIDENTE
(Michele Emiliano)

LA GIUNTA

- Udita la relazione e la conseguente proposta del Vice Presidente proponente;
- Viste le sottoscrizioni poste in calce al presente provvedimento dal Dirigente del Servizio Strategia e Governo dell'assistenza alle Persone in Condizioni di fragilità – Assistenza Sociosanitaria e dal Dirigente della Sezione Strategie e Governo dell'Offerta;
- a voti unanimi e palesi espressi nei modi di legge

DELIBERA

- Di eseguire le ordinanze del Consiglio di Stato nn. 6334 e 6336 del 19 dicembre 2019;
- Per l'effetto, di abrogare nella DGR n. 2152/2019 il paragrafo "PUNTO 3 – DIVIETO DI ESTERNALIZZARE LA GESTIONE DELL'ATTIVITA' SOCIO SANITARIA A SOGGETTI TERZI";
- Per l'effetto, di abrogare i modelli di domanda allegati alle DGR n. 2153/2019 e DGR n. 2154/2019, predisposti per la presentazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione - autorizzazione all'esercizio e/o accreditamento in forma associata;
- Di stabilire che, in applicazione delle previsioni contenute negli atti ricognitivi di cui alle DGR n. 2153/2019 e DGR n. 2154/2019, le istanze già trasmesse alla Regione (alla pec: sociosanitario.regione@pec.rupar.puglia.it) da parte di soggetti giuridici privati che hanno utilizzato i modelli di domanda per la forma associata, pur rimanendo valide ai fini della data di trasmissione nel bimestre 01/12/2019 – 31/01/2020, devono essere integrate mediante compilazione del modello di autorizzazione alla realizzazione - autorizzazione all'esercizio e/o accreditamento in forma singola da trasmettersi entro e non oltre la data di scadenza del bimestre (01/12/2019 – 31/01/2020), pena l'inammissibilità delle stesse ai fini:
 - dell'assegnazione dei posti letto/posti ai fini del rilascio del parere di compatibilità per l'autorizzazione alla realizzazione;
 - della conferma dei posti letto/posti oggetto del precedente atto autorizzativo;
 - della assegnazione dei posti letto/posti ai fini dell'accreditamento;
- Di notificare il presente provvedimento ai Direttori generali delle ASL, all'ANCI Puglia ed alle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore sociosanitario ed alle strutture che, in applicazione degli atti ricognitivi di cui alle DGR n. 2153/2019 e n. 2154/2019, hanno presentato le istanze di autorizzazione in forma associata;
- Di pubblicare il presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, ai sensi della L.R. n. 13/1994, e su Puglia Salute – Area Assistenza Sociosanitaria Anziani e Disabili

IL SEGRETARIO DELLA GIUNTA
GIOVANNI CAMPOBASSO

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA
ANTONIO NUNZIANTE