

SEZIONE SECONDA

Corte costituzionale

RICORSO AI SENSI DELL'ART. 127 DELLA COSTITUZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 7 febbraio 2025 n. 9 (depositato il 7 febbraio 2025)

Ricorso per la declaratoria della illegittimità costituzionale della L.R. 10 dicembre 2024, n. 41, recante "Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)".

CT 4269/25 EF

Reg. Ric. n.9/2025

*Avvocatura Generale dello Stato***ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE****RICORSO****ai sensi dell'art. 127 della Costituzione****per**

il **PRESIDENTE del CONSIGLIO dei MINISTRI** (C.F. 80188230587),
rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587; FAX: 06/96514000; PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it),
presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12,

contro

la **REGIONE PUGLIA**, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, nella sua sede in Bari, sul Lungomare Nazario Sauro, n. 31,

per la declaratoria della illegittimità costituzionale

della legge regionale del 10 dicembre 2024, n. 41, recante "*Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)*", pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 100 del 12 dicembre 2024, giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 7 febbraio 2025.

PREMESSE di FATTO

Sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 100 del 12-12-2024, è stata pubblicata la legge regionale n. 41 del 10 dicembre 2024, intitolata “*Disposizioni in materia di sostegno psicologico in ambito oncologico (psiconcologo)*”.

Tale legge si compone di tre articoli.

In particolare, l'art. 1 stabilisce che: “1. *Per sostenere i soggetti impegnati in percorsi di cura per malattie oncologiche, in via sperimentale, per la durata di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Aziende sanitarie locali e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici individuano il personale già in servizio, oppure assumono il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato per una durata non superiore al termine sopra indicato, con l'incarico di fornire supporto psicologico ai pazienti, ai familiari degli stessi e agli operatori sanitari durante le fasi della neoplasia.*

2. *Nello svolgimento dell'attività di cui al comma 1 la Regione promuove l'inserimento del servizio di assistenza psicologica all'interno delle aziende ospedaliere della Regione per i malati oncologici, per le famiglie dei pazienti, per l'equipe oncologica e gli operatori dei reparti di oncologia.*

3. *Nel raggiungimento delle finalità di cui al comma 1 la presente legge coerentemente con gli obiettivi contenuti nel documento (Revisione delle linee guida organizzative e delle raccomandazioni per la Rete oncologica che integra l'attività ospedaliera per acuti e post acuti con l'attività territoriale) approvato nella Conferenza Stato-Regioni con atto n. 59/CSR il 17 aprile 2019, riconosce l'approccio multidisciplinare/professionale all'interno della Rete oncologica dello psiconcologo inserendo detta figura nelle equipe interdisciplinari, nonché prevedendo la presenza dello psiconcologo con equipe multidisciplinare/multiprofessionale nei Percorsi diagnostici terapeutici assistenziali (PDTA) per patologie oncologiche”.*

Al fine di attuare le suddette disposizioni normative, l'art. 2 dispone che: “1. *L'assunzione di personale esterno, a tempo determinato e per la durata massima di due anni, avviene facendo ricorso alle graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato oppure, in difetto, con concorso per titoli ed esami.*

2. *L'attività di sostegno psicologico di cui all'articolo 1 può essere esercitata solo dagli psicologi o dai medici che hanno seguito un corso di specializzazione in psicoterapia di almeno quattro anni presso una scuola di specializzazione universitaria o presso istituti privati a tal fine riconosciuti in base a quanto disposto dalla legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo).*

3. *La Giunta Regionale può determinare ulteriori indicazioni operative in relazione all'applicazione del presente articolo*".

Infine, sul piano finanziario, l'art. 3 stabilisce quanto segue: "1. *Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge quantificati in euro 1.500.000 per l'anno 2024, si provvede con copertura nell'ambito del "fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione", capitolo n. 1110070.*

2. *Per gli esercizi finanziari successivi si provvede nei limiti degli stanziamenti stabiliti con le leggi annuali e pluriennali di bilancio*".

In estrema sintesi, gli articoli sopra ritrascritti introducono nell'ambito della Regione Puglia una nuova figura professionale non prevista dalla normativa statale: quella dello "**psiconcologo**" (art. 1), prevedendo che tale ruolo possa essere assunto nell'ambito degli enti del Servizio Sanitario Nazionale anche da psicologi e medici **privi dei requisiti di specializzazione** previsti dallo Stato per l'assunzione presso tali enti (art. 2) e, comunque, sottraendo ingenti risorse finanziarie dal **Piano di rientro** dal *deficit* nel settore sanitario (art. 3).

Tale intervento legislativo si pone, quindi, in evidente contrasto con l'**art. 117, terzo comma**, della Costituzione, nella parte in cui riserva allo stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di "**professioni**" e in materia di "**coordinamento della finanza pubblica**", anche in relazione ai **vincoli di bilancio** cui sono soggetti gli enti pubblici, ai sensi degli artt. 81 e 97 della Costituzione.

Per questa ragione, le suddette disposizioni vengono impugnate con il presente ricorso *ex art. 127* della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI di DIRITTO

I

Come anticipato in premessa, la legge regionale 10 dicembre 2024, n. 41, istituisce nell'ambito della Regione Puglia un nuovo titolo professionale – non previsto dalla legislazione dello Stato – quello di “psiconcologo”.

Nel dettaglio, l'art. 1, comma 1, introduce – “*in via sperimentale, per la durata di due anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge*” – il servizio di assistenza psicologica all'interno delle aziende ospedaliere della Regione destinato ai malati oncologici e alle loro famiglie. Tale supporto psicologico viene esteso dal comma 2 anche all'equipe oncologica e agli operatori dei reparti di oncologia, il cui benessere è in grado di incidere positivamente sulla qualità della vita dei pazienti.

A tal fine, il legislatore regionale ha previsto che potranno essere deputati al servizio in questione non soltanto i dirigenti psicologi già dipendenti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, ma anche figure professionali “esterne”, assunte a tempo determinato, specificando altresì che: “*Nel raggiungimento delle finalità di cui al comma 1 la presente legge coerentemente con gli obiettivi contenuti nel documento [...] approvato nella Conferenza Stato-Regioni con atto n. 59/CSR il 17 aprile 2019, riconosce l'approccio multidisciplinare/professionale all'interno della Rete oncologica dello psiconcologo inserendo detta figura nelle equipe interdisciplinari, nonché prevedendo la presenza dello psiconcologo con equipe multidisciplinare/multiprofessionale nei Percorsi diagnostici terapeutici assistenziali (PDTA) per patologie oncologiche*” (enfasi aggiunte).

L'art. 2, comma 2 precisa, inoltre, che tale attività di sostegno psicologico potrà essere svolta – in particolare – “*dagli psicologi o dai medici che hanno seguito un corso di specializzazione in psicoterapia di almeno quattro anni presso una scuola di specializzazione universitaria o presso istituti riconosciuti*”.

Sotto il profilo finanziario, l'art. 3 dispone – infine – che alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge quantificati in euro 1.500.000 per l'anno 2024, si

provvede nell'ambito del *“fondo globale per il finanziamento di leggi regionali in corso di adozione”*; mentre, per gli esercizi finanziari successivi, si provvederà nei limiti degli stanziamenti stabiliti con le leggi annuali e pluriennali di bilancio.

Ebbene, la previsione normativa che consente di impiegare nel servizio di nuova istituzione, oltre ai dirigenti psicologi già dipendenti delle Aziende e degli altri enti del Servizio Sanitario Nazionale, anche **figure professionali esterne assunte a tempo determinato**, e – segnatamente – psicologi o medici che abbiano seguito un corso di specializzazione in psicoterapia di almeno quattro anni si pone in palese contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, laddove riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di **“professioni”**.

Difatti, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, la specifica figura professionale dello **“psiconcologo”** è priva di fondamento normativo, né trova riconoscimento giuridico una pretesa specializzazione in **“psiconcologia”**, tanto è vero che la legge, all'art. 2, comma 2, dispone che l'attività di sostegno psicologico di cui all'articolo 1, sia svolta da psicologi o dai medici che hanno seguito un **“corso di specializzazione in psicoterapia”**.

Ed invero, con l'Accordo Stato-Regioni n. 59/CSR del 17 aprile 2019, richiamato dallo stesso art. 1, comma 3, è stato approvato il documento recante *“Revisione delle Linee guida organizzative e delle raccomandazioni per la Rete Oncologica che integra l'attività ospedaliera per acuti e post acuti con l'attività territoriale”*, il quale – per quanto di interesse in questa sede – prevede che: *“la cura psicosociale in oncologia è parte integrante di una strategia di cura più ampia, a partire dalla diagnosi e durante l'intero corso di malattia, inclusivo delle fasi dei trattamenti attivi, della remissione, della sopravvivenza, della ricorrenza o recidiva e della fase avanzata e di fine vita”*.

Tale Accordo, dunque, **non** istituisce la nuova figura professionale dello **“psiconcologo”**, ma si limita semplicemente a fornire delle *“linee guida”* di tipo organizzativo per il funzionamento delle reti oncologiche.

Inoltre, l'assenza del profilo professionale in questione, nell'ambito del vigente ordinamento giuridico nazionale, trova decisiva **conferma** nella circostanza che

risulta ancora pendente in Parlamento, la **proposta di legge** n. 481 del 26 ottobre 2022, recante proprio “*Disposizioni per l’istituzione, il potenziamento e l’integrazione dei servizi di psiconcologia nell’ambito del percorso di assistenza e di cura dei pazienti oncologici e oncoematologici*”.

Dunque, è pacifico che tale titolo professionale **non** abbia ancora trovato riconoscimento nell’ambito della legislazione nazionale.

In effetti, lo stesso legislatore regionale – in assenza di una specializzazione in “*psiconcologia*” – ha previsto l’assunzione, per le finalità di cui alla suddetta legge, di psicologi o medici che abbiano seguito un corso di specializzazione in psicoterapia di almeno quattro anni (art. 2, comma 2).

Tuttavia, tale previsione si risolve – nella sostanza – in una violazione della normativa statale, che disciplina i profili professionali nell’ambito del Servizio Sanitario Nazionale, dato che l’**art. 52 del d.P.R. n. 483 del 1997** limita l’assunzione a coloro che siano in possesso di un titolo di specializzazione contemplato dal decreto del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca del 21 gennaio 2019, n. 50, tra i quali **non** rientra quello menzionato dal citato art. 2, comma 2.

Pertanto, la previsione regionale *de qua* si pone in evidente contrasto con il principio già da tempo enunciato da codesta Ecc.ma Corte, secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato (cfr., *ex multis*, sentenze n. 98 del 2013 e n. 172 del 2018).

In tale prospettiva, quindi, per il tramite della “***norma interposta***” di cui all’art. 52 del d.P.R. n. 483 del 1997, in combinato disposto con il citato d.m. n. 50 del 2019, la legge regionale in esame si pone in evidente contrasto con l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, laddove riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di “***professioni***”.

In effetti, per quanto attiene a tale “*titolo competenziale*”, codesta Ecc.ma Corte è costante nell’affermare che: “*la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle ‘professioni’ deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con*

*i relativi profili e titoli abilitanti, è **riservata**, per il suo carattere necessariamente unitario, allo **Stato**, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale **limite di ordine generale**, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali”* (cfr. sentenze n. 98 del 2013 e n. 172 del 2018, enfasi aggiunte).

Si confida, pertanto, nella declaratoria di illegittimità costituzionale della legge oggetto di impugnazione, dato che essa – come s’è anticipato – introduce nell’ambito della Regione Puglia una nuova figura professionale non prevista dalla normativa statale: quella dello “**psiconcologo**” (art. 1), prevedendo che tale ruolo possa essere assunto nell’ambito degli enti del Servizio Sanitario Nazionale anche da psicologi e medici **privi dei requisiti di specializzazione** previsti dallo Stato per l’assunzione presso tali enti (art. 2); peraltro, come meglio si esporrà *infra*, sottraendo ingenti risorse finanziarie dal **Piano di rientro** dal *deficit* nel settore sanitario (art. 3).

II

Sotto tale ultimo profilo, invero, la norma impugnata si pone in contrasto con l’art. 117, comma terzo, della Costituzione, anche nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di “**coordinamento della finanza pubblica**”, tenuto conto – peraltro – dei vincoli di bilancio cui sono soggetti gli enti pubblici, ai sensi degli artt. 81 e 97 della Costituzione.

Segnatamente, nel caso di specie, la violazione degli anzidetti parametri costituzionali deriva dalla circostanza che la Regione Puglia ha stipulato, in data 29 novembre 2010, l’Accordo con il Ministro della Salute e con il Ministro dell’Economia e delle Finanze avente ad oggetto “*l’approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell’equilibrio economico ai sensi dell’articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311*”.

Ebbene, il servizio di sostegno psicologico in ambito oncologico costituisce evidentemente un “**livello ulteriore di assistenza**”, non rientrante tra le c.d. “*spese obbligatorie*” consentite alle Regioni che abbiano adottato un Piano di rientro.

Tanto lo si desume dal carattere **sperimentale** che al medesimo riconosce l’art. 1 della legge regionale in esame, dato che le prestazioni incluse nei “*livelli essenziali di assistenza*” non possono essere oggetto di “*sperimentazione*”, essendo le stesse già individuate e disciplinate dal **d.P.C.M. 12 gennaio 2017**, recante la “*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*”; e dunque, erogate in modo strutturato nell’ambito dell’intero Servizio Sanitario Nazionale.

Di conseguenza, le prestazioni rese nell’ambito del nuovo servizio di assistenza psicologica si configurano come prestazioni di natura “**extra LEA**” che, come tali, non possono essere garantite dalla Regione Puglia, in quanto impegnata nel menzionato Piano di rientro dal disavanzo sanitario e assoggettata al **divieto di spese non obbligatorie**, ai sensi dell’art. 1, comma 174, della legge 30.12.2004, n. 311.

Ed invero, come più volte affermato da codesta Ecc.ma Corte, siccome la resistente è attualmente sottoposta ai vincoli finanziari derivanti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario, “*nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali*” (cfr., *ex multis*, sentenza n. 1 del 2024), atteso che gli unici esborsi consentiti sono quelli **obbligatori** derivanti dal soddisfacimento dei L.E.A., entro la cornice economico-finanziaria delineata dal citato Piano di rientro (cfr. sentenza n. 172 del 2018).

Peraltro, con il **Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale**, approvato con il citato Accordo del 2010, nonché con i successivi programmi operativi, la Regione Puglia ha assunto l’impegno ad attuare azioni specifiche per garantire la **riduzione** della complessiva spesa sanitaria, compresa quella relativa ai costi di personale (cfr. punto B3 del Piano di rientro).

Pertanto, la legge regionale censurata – nella misura in cui pregiudica il raggiungimento di tale obiettivo – si pone in contrasto anche con quanto previsto

dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23.12.2009, n. 191, secondo cui “*gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, **anche legislativi**, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro*” (enfasi aggiunte).

Difatti, come chiarito più volte da codesta Ecc.ma Corte, l'anzidetta disciplina statale costituisce “*espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica*” (cfr. sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011).

In altri termini, tali norme hanno “*reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato*” (cfr. sentenza n. 79 del 2013).

Dunque, la legge regionale oggetto di impugnazione – prevedendo maggiori spese in ambito sanitario, derivanti – peraltro – anche dall'assunzione di nuovo personale (art. 2) – si pone in palese contrasto con gli obiettivi di riequilibrio economico-finanziario perseguiti con il citato Accordo del 29 novembre 2010 e con il Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale.

Pertanto, anche sotto tale profilo, l'intervento normativo in esame – per il tramite delle menzionate norme statali “*interposte*” – si pone in palese contrasto con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, laddove riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di “**coordinamento della finanza pubblica**”, tenuto anche conto dei vincoli di bilancio cui sono assoggettati gli enti pubblici, ai sensi degli artt. 81 e 97, comma 1, della Costituzione.

P.T.M.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, la legge della Regione Puglia n. 41 del 2024.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 7.2.2025, della determinazione di impugnare la legge della Regione Puglia 10 dicembre 2024, n. 41 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 100 del 12 dicembre 2024.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, li 7 febbraio 2025

Emanuele Feola
AVVOCATO dello STATO



Depositato il 07/02/2025

Il Cancelliere IGOR DI BERNARDINI