



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 103 del 30/06/2011

RICORSO 13 giugno 2011, n. 57

Declaratoria illegittimità costituzionale art. 1, comma 1 e art. 3 L.R. n. 5/2011.

Ricorso n. 57
depositato il 13 giugno 2011

del Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

CONTRO

La Regione Puglia (CF 80017210727) in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, Lungomare N. Sauro, 33 - 70121 Bari

PER LA DECLARATORIA
DELLA ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

- 1) degli artt. 1, comma 1
- 2) art. 3

della Legge della Regione Puglia n.5 del 8 aprile 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 52 del 11 aprile 2011, recante "Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria", come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 19 maggio 2011.

FATTO

In data 11 aprile 2011 è stata pubblicata, sul n. 52 del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (BUR), la Legge Regionale n. 5 dell'8 aprile 2011, con la quale sono state poste "Norme in materia di Residenze sanitarie e sociosanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria".

Giova precisare che l'approvazione delle disposizioni oggetto della presente impugnazione fa seguito alla emanazione, da parte della Regione Puglia di altre tre leggi regionali Puglia, la n. 11/2010 e la n. 12/2010 del 24- 9-2010 (pubblicate sul BUR n. 149 del 27-9-2010), con le quale sono state stabilite - tra l'altro - misure relative alla copertura finanziaria, nonché al piano di rientro del disavanzo regionale, nonché la legge regionale Puglia n. 19 del 31 dicembre 2010, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 195 del 31 dicembre 2010, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio di

previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia”.

In particolare, La Legge regionale della Puglia del 24 settembre 2010, n. 11 contiene “Norme per la copertura delle perdite di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR)” e quella n. 12/2010 gli “Adempimenti che la regione Puglia pone in essere con riferimento al piano di rientro dal disavanzo sanitario 2010-2012”.

Il Governo, così come si vedrà meglio in seguito, ha proposto due ricorsi davanti a codesta Corte Costituzionale contro le due leggi regionali citate, attualmente pendenti.

Al fine di ricostruire, brevemente, le vicende che hanno portato alla emanazione delle disposizioni oggetto della presente impugnativa, giova premettere che la Regione Puglia, a causa del mancato rispetto del Patto di stabilità interno per gli anni 2006 e 2008, è stata dichiarata inadempiente dal Tavolo politico istituito a seguito dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e, conseguentemente, non le è stato consentito l'accesso al finanziamento integrativo del Servizio Sanitario Nazionale a carico dello Stato per quegli stessi anni.

Alla Regione, così come ad altre Regioni, è stata tuttavia data la possibilità di recuperare le suddette somme (pari a circa 500 milioni di euro) con l'invio di una proposta di Piano di rientro, da sottoscrivere con Accordo ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 311/2004, secondo quanto disposto dalla legge finanziaria 2007 (legge 244/2007, art. 2, comma 49). Tale legge infatti prevede la possibilità per le Regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno in uno degli anni precedenti il 2007 di recuperare la quota premiale con la sottoscrizione di un Accordo su un Piano di rientro dai disavanzi sanitari.

La Regione Puglia non ha però presentato il suddetto Piano che le avrebbe consentito di recuperare la quota per l'anno 2006.

Con la legge finanziaria 2010 (articolo 2, comma 97, della legge 191/2009) è stata concessa una ulteriore dilazione alle regioni che avrebbero dovuto sottoscrivere entro il 31 dicembre 2009, il suddetto Accordo (ivi compresa la Regione Puglia), prevedendo l'invio di una proposta di piano entro il 30 aprile 2010, da sottoscrivere entro il termine ultimo del 30 luglio, pena la perdita definitiva della competenza.

Le varie proposte di Piano inviate dalla Regione sono state esaminate e valutate dall'apposito gruppo tecnico interistituzionale, e in data 4-8-2010, sono state ritenute dal Consiglio dei Ministri non adeguate ed inidonee a riorganizzare e riqualificare il servizio sanitario regionale.

Così stando le cose, con nota congiunta del 4-8-2010 i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e per i rapporti con le regioni, hanno subordinato la sottoscrizione dell'Accordo:

- alla sospensione della efficacia delle leggi regionali Puglia n. 4 del 2010 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali”) e della l.r. n. 27 del 2009 (Servizio sanitario regionale - assunzioni e dotazioni organiche) - per le quali il Governo (nelle sedute del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2010 e del 22 gennaio 2010) ha deliberato altra impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale;
- alla sospensione delle misure attuative delle dette leggi regionali;
- alla redazione di un Piano di rientro avente determinati contenuti specificati nella nota stessa;
- alla necessità, per la Regione, di non emanare ulteriori provvedimenti, anche legislativi, riguardanti la medesima materia oggetto delle citate leggi regionali n. 4/2010 e n. 27/2009.

Come sopra precisato, avverso le dette leggi regionali n. 11/2010 e n. 12/2010 il Governo ha proposto altra impugnazione davanti a codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, attualmente pendente, in particolare, nella parte in cui prevede la cessazione dell'efficacia delle disposizioni in essa contenute, in caso di mancata sottoscrizione dell'accordo per il rientro dal disavanzo sanitario nei termini previsti.

La Regione Puglia, con le disposizioni di cui alla L.R. n. 19 del 31-12-2010 è nuovamente intervenuta deliberando alcune misure economico-finanziarie necessarie per il recupero del disavanzo senza, peraltro, tenere conto delle previsioni né dell'Accordo Stato-Regioni del 29-11-2010, né del Piano di rientro del disavanzo allegato al suddetto Accordo.

Il Governo ha quindi impugnato davanti a codesta Corte Costituzionale anche alcune disposizioni della Legge Regionale n. 19 del 31 dicembre 2010 (segnatamente, gli artt. 11, commi 3, 4 e 5, art. 13, commi

1 e 2, art. 37, art. 45, art. 50 e art. 53), nella parte in cui eccedono dalle competenze regionali, violando precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato: il ricorso è pendente.

Anche la legge regionale in esame n. 5/2011, recante “Norme in materia di Residenze sanitarie e socio sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria”, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all’art. 1, comma 1, e all’art. 3.

Nel richiamare le premesse in epigrafe, giova ribadire come la Regione Puglia ha stipulato il 29 novembre 2010, nei termini previsti dall’art. 2, comma 2, del D.L. n. 125 del 2010, convertito in L. n. 163 del 2010, l’Accordo con il Ministro della salute e il Ministro dell’economia e delle finanze comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario (“Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011”) che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell’equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell’art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

Come detto, l’Accordo con l’allegato Piano di rientro dal disavanzo sanitario è stato approvato dalla Regione con la L.R. n. 2 del 2011.

Ciò premesso, gli articoli della legge in esame sopra menzionati (art. 1, comma 1, e art. 3) prevedono specifici interventi in materia di organizzazione sanitaria che non sono in linea con gli interventi previsti dal menzionato Piano di rientro dal disavanzo sanitario, ponendosi in tal modo in contrasto con i principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all’art. 1, comma 796, lett. b, della legge n. 296 del 2006 e all’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali gli interventi previsti nell’Accordo e nel relativo Piano invece “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”.

Tali disposizioni regionali violano pertanto l’art. 117, terzo comma Cost., in quanto contrastano con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte Costituzionale con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010 ha infatti ritenuto che le norme statali (quale l’art. 1, comma 796, lett. b, della legge n. 296 del 2006) che hanno reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione “necessari per il perseguimento dell’equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311”, possono essere qualificate come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare con la sentenza n. 140 del 2010 la Consulta ha giudicato incostituzionale la L.R. Lazio n. 6 del 2009, che istituiva nell’ambito del Servizio Sanitario Nazionale un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti “montani” (con rispettivi ospedali, servizio di eliambulanza, e possibilità di derogare alla normativa in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale e di contenimento della spesa pubblica) in quanto “l’autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa”.

Per quanto concerne la L.R. Puglia oggetto della presente impugnazione, gli articoli 1, comma 1 e 3 della legge in esame presentano i profili di incostituzionalità sopra descritti per i seguenti motivi:

1) l’art. 1, comma 1 prevede che i parametri fissati dall’art. 41 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 in materia di posti letto di Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e di residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA) non costituiscono limite per la determinazione dei posti letto da attivare nell’ambito delle stesse strutture a seguito della riconversione di posti letto di ricovero per “acuti” di cui al regolamento regionale di riordino della rete ospedaliera del 16 dicembre 2010, n. 18.

Tale disposizione regionale, formulata in maniera generica e poco chiara, eccede dalle competenze regionali.

Infatti i parametri di cui al citato art. 41 della legge regionale 4/2010 sono stati recepiti nel Piano di rientro della Puglia al fine di individuare il fabbisogno di posti letto da assegnare alle RSA e RSSA della stessa Regione: pertanto la disposizione in esame, che autorizza il superamento del limite complessivo di posti letto fissato dall'art. 41 della L.R. n. 4 del 2010, contrasta con quanto disposto nel Piano di rientro medesimo, che, al paragrafo "1.1.4", (pagg. 73 e 74), nel recepire i parametri stabiliti dal citato art. 41, determina in 5.100 i posti letto sociosanitari.

2) L'art. 3 modifica l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 12/2010 il quale vieta per gli anni 2010, 2011, 2012 ai direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle Aziende ospedaliere universitarie e degli IRCCS pubblici di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data entrata in vigore della legge.

Detto art. 2, comma 1, della l.r. n. 12/2010 ha formato oggetto di impugnativa da parte del Governo innanzi alla Corte Costituzionale per la parte in cui, nel riferire il blocco totale del turn-over anche alle aziende ospedaliere-universitarie, omette di prevedere una specifica intesa tra Regioni ed Università, in violazione dell'art. 33 Cost.

L'art. 3 in esame, probabilmente nell'intento di superare i predetti motivi di impugnativa, sopprime da detto art. 2, comma 1, le parole "delle aziende ospedaliere-universitarie", escludendo in tal modo drasticamente tali ultime aziende dalla predetta misura di blocco.

Tale disposizione regionale, che, in luogo di introdurre la necessaria intesa tra Regione ed Università, esclude totalmente le aziende ospedaliere-universitarie dal novero degli enti soggetti ai richiamati vincoli assunzionali, determina di fatto l'alterazione del quadro finanziario di riferimento del piano di rientro sottoscritto dalla regione Puglia con il Governo in data 29.11.2010, compromettendo il conseguimento dei risparmi previsti nel citato piano di rientro, nel cui ambito sono stati computati anche gli effetti di risparmio derivanti dal blocco del turn-over per le aziende ospedaliere-universitarie.

In proposito si segnala che il Piano di rientro della Regione Puglia prevede al paragrafo "B3: personale", pag. 104, che "in ragione di detto processo di ristrutturazione, la regione si impegna ad attuare un programma di blocco totale del turn-over", senza contemplare alcuna distinzione fra le aziende sanitarie locali e le Aziende ospedaliere universitarie.

Tale intervento è dettagliato nell'allegato al Piano di rientro, ove è previsto che "lo scenario delineato dal presente Piano di rientro per ricondurre la spesa entro i vincoli di finanza pubblica e nel rispetto dei Lea è coerente con la scelta di operare il blocco dei turn-over, con conseguente soppressione di posti nelle dotazioni organiche delle Aziende sanitarie per il triennio 2010-2012". Nelle tabelle allegate, inoltre, sono menzionate anche le Aziende ospedaliere-universitarie (AOU Policlinico di Bari e AOU "OORR" Foggia).

Per tali motivi le disposizioni regionali indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.

Per i suddetti motivi, si ritiene di proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli artt. 1, comma 1 e art. 3 della Legge della Regione Puglia n. 5 del 8 aprile 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 52 del 11 aprile 2011, recante "Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria", come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 19 maggio 2011.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 19 maggio 2011;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 7-6-2011

PARTE SECONDA

Atti di Organi monocratici regionali
