CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **91/2012** (ECLI:IT:COST:2012:91)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **04/04/2012**
Deposito del **18/04/2012**; Pubblicazione in G. U. **26/04/2012**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 1°, e 3 della legge della Regione Puglia 08/04/2011, n. 5.
Massime: **36255 36256**
Atti decisi: **ric. 57/2011**

SENTENZA N. 91

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso, notificato l'8-16 giugno 2011, depositato in cancelleria il 13 giugno 2011 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi

2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Tiziana Colelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso, spedito per la notifica in data 8 giugno 2011, ricevuto il successivo 16 giugno e depositato il 13 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria», in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.— In particolare, l'art. 1, comma 1, della predetta legge regionale n. 5 del 2011 è impugnato nella parte in cui stabilisce che i parametri fissati dall'art. 41 della precedente legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in materia di posti letto di Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e di Residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA), non costituiscono limite per la determinazione di quelli da attivare nell'ambito delle stesse strutture, a seguito della riconversione dei posti letto di ricovero per "acuti", di cui al regolamento regionale di riordino della rete ospedaliera del 16 dicembre 2010, n. 18 (Regolamento di riordino della rete ospedaliera della Regione Puglia per l'anno 2010).

In tal modo, la citata norma, ponendosi in contrasto con i parametri di cui al citato art. 41 della legge regionale n. 4 del 2010, recepito nel «Piano di Rientro della Puglia e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011», oggetto dell'Accordo stipulato dalla Regione Puglia il 29 novembre 2011 ed approvato con legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012), il quale, al punto 1.1.4., «nel recepire i parametri stabiliti dal citato art. 41, determina in 5100 i posti letto sociosanitari», si porrebbe in contrasto con il predetto Piano e quindi con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) ed all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), secondo i quali gli interventi previsti dall'Accordo e nel relativo 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».

1.2.— Quanto all'impugnato art. 3 della medesima legge regionale n. 5 del 2011, il ricorrente ne sostiene l'illegittimità costituzionale nella parte in cui vieta, per gli anni 2010, 2011 e 2012, ai direttori generali delle aziende sanitarie locali 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 di entrata in vigore della legge. Con tale disposizione – ricorda il ricorrente – è stato modificato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti) che era stato oggetto di impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale nella parte in cui, imponendo il predetto divieto anche ai direttori generali delle aziende ospedaliere-universitarie, ometteva di

prevedere una specifica intesa tra Regioni ed Università, in violazione dell'art. 33 Cost. La disposizione regionale censurata, tuttavia, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, modificando il precedente testo dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2010, piuttosto che introdurre la necessaria intesa tra Regione ed Università, avrebbe escluso totalmente le aziende ospedaliero-universitarie dal novero dei soggetti tenuti ai richiamati vincoli di assunzione, determinando, in tal modo, l'alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro sottoscritto dalla Regione Puglia in data 29 novembre 2010 e compromettendo il conseguimento dei risparmi ivi previsti, fra i quali erano stati computati anche quelli derivanti dal blocco del turn-over per le aziende ospedaliero-universitarie.

2.— Nel giudizio si è costituita la Regione Puglia, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato.

2.1.— Quanto alle censure sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2011, la resistente ritiene che la norma impugnata non si ponga in contrasto con quanto previsto dal Piano di rientro 2010-2012, ma si limiti ad ampliare la capacità di presa in carico del paziente attraverso una rete completa di strutture socio-sanitarie territoriali, sulla base di un'attenta riprogrammazione dell'allocazione delle risorse per la spesa a fini riabilitativi per i disabili e le persone gravemente non autosufficienti, ivi compresi gli anziani con gravi demenze senili, secondo quanto previsto dal medesimo Piano di rientro.

La Regione ricorda che il Consiglio regionale, con la norma impugnata, volendo garantire la continuità assistenziale attraverso servizi territoriali nei territori in cui sono stati disattivati gli ospedali, in seguito al regolamento n. 18 del 2010, ha ritenuto di poter derogare ai parametri di cui all'art. 41 della legge regionale n. 4 del 2010 in quanto ritenuti non più esaustivi dell'effettivo fabbisogno regionale.

2.2.— Anche le censure promosse in relazione all'art. 3 della stessa legge regionale n. 5 del 2011 sarebbero, secondo la Regione, prive di fondamento.

Se, infatti, la norma censurata, in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale, ha modificato il testo dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2010, escludendo dal novero degli enti soggetti al blocco del turn-over ivi indicati le aziende ospedaliero-universitarie, ciò non avrebbe comportato alcuna alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro, nel quale erano stati presi in considerazione anche gli effetti dei risparmi derivanti dal blocco del turn-over per le predette aziende ospedaliero-sanitarie. La resistente osserva che tale blocco era stato già ribadito nella legge regionale n. 2 del 2011 di approvazione del Piano di rientro che, al paragrafo B.3.4, individua anche le aziende ospedaliero-universitarie di Foggia e Policlinico di Bari fra gli assoggettati al predetto blocco; inoltre, a seguito dell'entrata in vigore della norma impugnata, è stato anche recepito negli appositi protocolli d'intesa che la Regione, in linea con le indicazioni di cui alla sentenza n. 217 del 2011, ha provveduto a sottoscrivere con le Università. A dimostrazione di ciò la resistente richiama il Protocollo d'intesa Regione-Università degli Studi di Foggia, approvato con delibera della Giunta regionale n. 1398 del 27 giugno 2011, che, all'art. 4, comma 4, esplicitamente prescrive il rispetto delle norme nazionali e regionali in materia sia di assunzioni che di dotazioni organiche, richiamando sia le leggi regionali n. 12 del 2010 e n. 2 del 2011, sia l'art. 12 del Patto per la salute 2010-2012 e l'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009, secondo cui anche per le aziende ospedaliero-universitarie le consistenze della dotazione organica vanno diminuite, con conseguente ridimensionamento dei fondi della contrattazione integrativa, attraverso una riorganizzazione delle strutture operative che garantiscono economie di scala nell'erogazione delle prestazioni.

3.— All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria», in riferimento al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

1.1.— Il ricorrente ritiene che l'art.1, comma 1, della citata legge regionale, prevedendo che i parametri fissati dall'art. 41 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in materia di posti letto delle Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e delle Residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA), non costituiscono limite per la determinazione di quelli da attivare nell'ambito delle stesse strutture, che risultino dalla riconversione di posti letto di ricovero per acuti, violerebbe quanto previsto nel «Piano di rientro della Puglia e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011», che ha recepito il citato art. 41 e che è stato oggetto dell'Accordo stipulato dalla Regione Puglia il 29 novembre 2011, approvato con legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012). In tal modo, esso si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), secondo i quali gli interventi previsti dall'Accordo e nel relativo 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».

1.1.1.— La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «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», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n.163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, «può essere qualificata 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» (sentenze n. 163 del 2011; n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – 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.

A tal proposito questa Corte ha anche precisato che «lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali deficit del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio

sanitario» (sentenza n. 98 del 2007). D'altro canto, «la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi (…) non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (sentenza n. 98 del 2007).

Nella specie, la Regione Puglia ha stipulato il 29 novembre 2010, nei termini previsti dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, l'Accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze, comprensivo del Piano di rientro del disavanzo sanitario ("Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011"). Tale Piano è stato, poi, approvato con la legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012). Nel predetto Piano, al punto 1.1.4. relativo al «Livello di assistenza territoriale», è individuato, fra gli obiettivi, quello della «razionalizzazione della rete ospedaliera», che potrà portare alla «riduzione dei posti letto», liberando «risorse umane preziose, per quantità e per profili, al fine di implementare una rete più articolata e capillare di prestazioni domiciliari a bassa e media intensità assistenziale». Con specifico riferimento alle RSA e RSSA nel medesimo Piano si evidenzia espressamente che «per effetto della modifica all'art. 8 della L.R. n. 26/2006, introdotta con la L.R. n. 4/2010», in specie dall'art. 41, «il fabbisogno massimo di posti letto viene ridefinito» in conformità con i parametri individuati dal predetto art. 41, il cui rispetto consentirà di ottenere che «a pieno regime, la Puglia potrà contare su un totale di 5.100 posti letto a carattere sociosanitario, pari a circa 6,85 p.l. ogni 100 anziani».

Alla luce di ciò appare evidente che la norma ora impugnata, nella parte in cui prevede che gli specifici parametri inerenti ai posti letto per le RSA e per le RSSA, accolti nel Piano di rientro, possono essere unilateralmente derogati, peraltro senza neppure individuare entro quali limiti tali deroghe siano consentite, si pone in contrasto con il Piano di rientro e quindi con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

1.2.— È, inoltre, impugnato l'art. 3 della medesima legge regionale n. 5 del 2011, nella parte in cui vieta per gli anni 2010, 2011 e 2012 ai direttori generali delle aziende sanitarie locali 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 di entrata in vigore della legge. Tale disposizione ha modificato l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2010, che era stato oggetto di impugnativa dinanzi a questa Corte nella parte in cui, imponendo il predetto divieto anche ai direttori generali delle aziende ospedaliere-universitarie, ometteva di prevedere una specifica intesa tra Regioni ed Università, in violazione dell'art. 33 Cost. Il citato art. 3 è quindi impugnato nella parte in cui, piuttosto che introdurre la necessaria intesa fra Regione ed Università, escluderebbe totalmente le aziende ospedaliero-universitarie dal novero dei soggetti ai richiamati vincoli di assunzione. In tal modo, la norma impugnata determinerebbe l'alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro, sottoscritto dalla Regione Puglia in data 29 novembre 2010, e comprometterebbe il conseguimento dei risparmi previsti nel citato Piano di rientro, nel cui ambito erano stati computati anche gli effetti dei risparmi derivanti dal blocco del turn-over per le aziende ospedaliero-universitarie, in violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 ed all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

1.2.1.— La questione non è fondata.

La norma impugnata ha modificato l'art. 2 della legge regionale 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti), disponendo la soppressione, al comma 1 del citato art. 2, delle parole "Aziende ospedaliero-universitarie". Tale ultima disposizione era stata fatta oggetto di impugnativa davanti a questa Corte, che, successivamente all'entrata in vigore

dell'impugnato art. 3 della legge regionale n. 5 del 2011, l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 217 del 2011) nella parte in cui includeva fra le strutture sanitarie oggetto del divieto anche le aziende ospedaliero-universitarie. Questa Corte ha, infatti, affermato che, al fine di rispettare l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita, tutte le determinazioni incidenti sul personale delle aziende ospedaliero-universitarie devono essere prese d'intesa con le rispettive Università, e quindi anche quelle relative alla necessaria riduzione delle dotazioni organiche delle predette, realizzate eventualmente con il blocco del turn-over. In sostanza, questa Corte ha riconosciuto che il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, che impone l'osservanza dei Piani di rientro oggetto di accordo, non può essere realizzato, con riguardo alle aziende ospedaliero-universitarie, in violazione dell'autonomia universitaria, costituzionalmente tutelata all'art. 33 Cost. (v. anche sentenza n. 68 del 2011). Pertanto, le misure necessarie a garantire il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al Piano di rientro concordato con lo Stato dovranno essere individuate, quanto alle suddette aziende ospedaliero-universitarie, mediante appositi protocolli d'intesa fra la Regione e le specifiche Università.

Sulla base di tali argomenti, la questione proposta nei confronti della norma impugnata risulta priva di fondamento, in quanto frutto di un'erronea interpretazione della disposizione medesima. Infatti, detta norma si è solo limitata ad escludere dal novero degli enti automaticamente assoggettati, per unilaterale volontà della Regione, alla misura del blocco del turn-over anche le aziende ospedaliero-universitarie, per le quali la determinazione del regime del personale non può che essere il frutto di una collaborazione con le Università mediante appositi protocolli di intesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Puglia n. 5 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.