

Sentenza: n. 267 del 2010

Materia: tutela della salute

Limiti violati: *con riferimento al ricorso della Regione Calabria:* art. 3, 117, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché art. 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131; *con riferimento ai ricorsi governativi:* artt. 3, 51, 81, 97, 117, terzo comma, e 118 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale -riunione di giudizi

Ricorrenti: Regione Calabria; Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini); artt. 1, comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo d'esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale); art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. 11/2009, come modificato dall'art. 1, comma 1, della l.r. 48/2009; l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. 11/2009; inammissibilità, infondatezza o estinzione del giudizio relativamente alle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

La Regione Calabria impugna l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, e 121 della Costituzione, nonché dell'art. 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La disposizione impugnata, finalizzata al risanamento del sistema sanitario calabrese, prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri diffidi la Regione a predisporre, entro settanta giorni, un Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario da sottoscrivere mediante l'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005). La stessa disposizione stabilisce che, decorso inutilmente tale termine o in caso di incongruità del Piano redatto, venga nominato un commissario per la predisposizione di un nuovo Piano, approvato dal Consiglio dei ministri e attuato dallo stesso commissario.

A questo riguardo, la Regione lamenta la violazione degli artt. 3, 117, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, e 121 Cost. per l'illegittimo e irragionevole esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato. In particolare, si deduce la mancata previsione di dettagliati criteri per l'esercizio dei poteri sostitutivi, nonché il mancato rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione

nella disciplina e nell'esercizio dei predetti poteri; il tutto aggravato dall'incongruenza del termine assegnato per adempiere rispetto alla norma interposta di cui all'art. 8, comma 1, della l. 131/2003, che richiede l'assegnazione di *un congruo termine* per adempiere.

Per contro, l'Avvocatura erariale giudica le censure infondate sottolineando il collegamento diretto fra la norma *de qua* e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Il Governo a sua volta impugna gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo d'esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale). L'art. 1 definisce le modalità di copertura del disavanzo anno 2008; l'art. 2 prefigura la struttura dell'accordo Stato-Regione per il rientro dai disavanzi, affida ai direttori generali l'espletamento delle procedure di riconciliazione, accertamento e riconoscimento dei debiti esistenti, individua le risorse destinate alle aziende sanitarie ed ospedaliere per la copertura dei disavanzi.

L'art. 5 prevede che laddove entro il 31 dicembre 2009 non si addivenga al riconoscimento della Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico, la Regione receda da tale fondazione e nomini un commissario liquidatore avente il compito di predisporre un piano per la ricondurne delle attività della Fondazione nell'ambito delle funzioni dell'Azienda ospedaliera universitaria *Mater Domini*. A questo proposito, il piano riporta nell'ambito della struttura ospedaliera le unità operative complesse esistenti presso la Fondazione *che possano dimostrare notevoli volumi di attività e che siano di interesse ai fini della riduzione della migrazione sanitaria*; in tal caso i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso queste unità continuano presso l'Azienda ospedaliera senza soluzione di continuità.

Infine, l'art. 6 disciplina, *al fine di ottimizzare e potenziare l'attività di controllo, vigilanza e ispezione sulle aziende pubbliche e private accreditate che erogano prestazioni di assistenza sanitaria* la nomina (da parte del Consiglio regionale) e il funzionamento dell'Autorità per il sistema sanitario, chiamata a funzioni riguardanti la valutazione e il controllo sull'adeguatezza delle attività sanitarie, l'analisi di atti e circostanze, la verifica sull'applicazione degli standards di qualità e appropriatezza, la presentazione di proposte di interventi surrogatori o sanzionatori.

Secondo l'Avvocatura erariale il meccanismo delineato dagli artt. 1 e 2 della l.r. 11/2009 è carente nella copertura finanziaria e disattende le procedure previste dalla normativa statale per il rientro dai disavanzi sanitari, di conseguenza eccedendo la competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto all'art. 5, il prescritto passaggio di personale medico e sanitario di diritto privato ad un'azienda ospedaliera universitaria comporta - argomenta la difesa statale - maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati e privi di copertura consentendo inoltre l'accesso all'impiego pubblico in assenza di pubblico concorso. Quanto poi all'art. 6, non quantifica gli importi dei trattamenti economici spettanti ai membri dell'Autorità per il sistema sanitario

e viola un principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica ricavabile dall'art. 29 del d.l. 223/2006, che impone di limitare le strutture di supporto agli organi a quelle strettamente indispensabili.

Con un ulteriore ricorso il Governo impugna altresì l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48, che novella l'art. 5 della l.r. 11/2009 posticipando al 31 dicembre 2010 il termine per il riconoscimento della Fondazione Tommaso Campanella quale Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico. La norma censurata si limiterebbe a introdurre un mero slittamento temporale lasciando ferma la previsione del passaggio di personale medico e sanitario ad un'azienda ospedaliera, con conseguente violazione degli artt. 3, 51, 81 e 97 Cost.

La Regione eccepisce l'inammissibilità o la non fondatezza delle censure prospettate dai due ricorsi governativi evidenziando in particolare l'esigenza di garantire la continuità assistenziale del Centro oncologico nell'eventualità che esso non sia riconosciuto quale IRCCS e il potenziamento dei controlli sull'efficienza e sui costi delle prestazioni sanitarie quale derivante dall'istituzione dell'Autorità per il sistema sanitario.

La Corte costituzionale riunisce i giudizi per ragioni di connessione soggettiva e oggettiva prendendo atto in primo luogo della rinuncia regionale al ricorso avverso l'art. 22, comma 4, del d.l. 78/2009 (in ragione della sopravvenuta stipula dell'accordo per Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario calabrese) e della rinuncia governativa al ricorso avverso gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2, 3 e 6 della l.r. 11/2009.

Le sole questioni che necessitano di essere trattate sono pertanto quelle di cui agli artt. 5 e 6 della l.r. 11/2009, riguardanti rispettivamente la Fondazione Tommaso Campanella e l'Autorità per il sistema sanitario.

Respinte in via preliminare le eccezioni di inammissibilità della Regione Calabria, la Consulta assume che le questioni relative alle predette disposizioni siano nel merito fondate.

L'art. 5 della l.r. 11/2009, come modificato dall'art. 1, comma 1, della l.r. 48/2009, non fornisce indicazioni circa la sussistenza dei requisiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale per ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, *vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione*. La norma non opera inoltre alcuna distinzione fra le diverse categorie di personale (a tempo determinato o indeterminato, dirigenziale o non dirigenziale) reclutato dalla Fondazione né indica le modalità di inserimento dei dipendenti nell'Azienda ospedaliera universitaria *Mater Domini*.

La norma *de qua* è pertanto illegittima per violazione del principio del pubblico concorso di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost. nella parte in cui prevede che a seguito del mancato riconoscimento come IRCCS della Fondazione unità operative della stessa possano entrare a far parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera e che i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuino presso l'Azienda ospedaliera senza soluzione di continuità.

Allo stesso modo, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. 11/2009, giacché la costituzione dell'Autorità per il servizio sanitario si pone in contrasto con un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 29 del d.l. 223/2006 (come integrato dall'art. 68 del d.l. 112/2008), che dispone la limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi delle pubbliche amministrazioni.

L'Autorità in questione, organismo di supporto alle attività di vigilanza e controllo proprie del Consiglio regionale, *non presenta il carattere di indispensabilità richiesto dalla normativa di principio statale*: vuoi in quanto va parzialmente a sovrapporsi ad altri uffici regionali come il Garante della salute; vuoi perché le attribuzioni di questo organismo *non sono coordinate in alcun modo con le funzioni spettanti al Dipartimento della tutela della salute e politiche sanitarie della Regione, soprattutto per quanto riguarda le attività di controllo*.