

Sentenza: 9 luglio 2020, n. 166

Materia: ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: 9, 97, 117, commi secondo, lettere g) ed s), e terzo, della Costituzione

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)»

Esito: illegittimità cost. degli artt. 66, 72, 93 l.r. 67/2018; estinzione processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 l.r. 67/2018; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 61 e 86 l.r. 67/2018.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 della l.r. Puglia 67/2018.

Con riferimento all'art. 15, che introduce un sistema sanzionatorio riferito agli interventi realizzati sugli ulteriori contesti paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. e), del d.lgs. 42/2004, (Codice dei beni culturali e del paesaggio), norma che in materia di piano paesaggistico riserva allo Stato l'individuazione di eventuali ulteriori contesti diversi da quelli indicati dall'art. 134 dello stesso d.lgs, secondo il ricorrente violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Tuttavia, nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base dei chiarimenti e delle precisazioni fornite dalla Regione Puglia, ha dichiarato di rinunciare alla relativa impugnazione ed il processo è stato dichiarato estinto con riferimento a tale questione, non essendosi la regione Puglia costituita in giudizio.

Sono inoltre impugnati gli artt. 61, 66, 86 e 93 che, ad avviso del ricorrente, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto alle Regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, come la Puglia, sarebbe vietato effettuare spese e stabilire misure sanitarie non riconducibili ai livelli essenziali di assistenza fissati a livello nazionale dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

A tal proposito la Corte ha ripetutamente sostenuto che, tanto l'art. 1, comma 796, lett. b), della l. 296/2006 (Legge finanziaria 2007)», quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, (Legge finanziaria 2010)», possono essere qualificati «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» (sent. n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della l. 311/2004 (Legge finanziaria 2005)», finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sent. n. 91/2012).

La Regione Puglia, in particolare, ha stipulato il 29 novembre 2010 un 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) ed ha, poi, approvato tale piano con la legge della Regione Puglia 2/2011 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012).

Con riferimento all'art. 61 l.r. 67/2018, questa disposizione stabilisce che «*[n]ell'ambito del Fondo sanitario regionale, con l'adozione del D.I.E.F. è destinata una dotazione finanziaria di euro 400 mila per assicurare il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della Rete oncologica regionale*». Ad avviso del ricorrente, tale misura non rientrerebbe nei livelli di assistenza previsti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017. La Corte sottolinea come in realtà, l'art. 31 (Assistenza sociosanitaria residenziale alle persone nella fase terminale della vita) del d.P.C.m. preveda, per le persone nella fase terminale della vita, affette da malattie progressive e in fase avanzata, a rapida evoluzione e a prognosi infausta, un complesso integrato di prestazioni, anche infermieristiche, riabilitative e psicologiche, da svolgersi nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria territoriale. A tale specifica disposizione e a tale ambito di assistenza vanno ricondotte anche le attività svolte dalle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della rete oncologica della Regione Puglia, in considerazione sia degli scopi delle attività svolte, sia dell'integrazione di tali associazioni nell'apparato organizzativo dell'assistenza territoriale. In questi termini, secondo la Corte l'art. 61 non determina un livello ulteriore di assistenza rispetto a quelli definiti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017, per cui dichiara la questione non fondata.

Per quanto riguarda l'art. 66 questo stabilisce che: “*1. Al fine di dare piena attuazione, in aderenza alle previsioni dell'articolo 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), alle finalità e ai principi previsti dagli articoli 8 e 9 della legge regionale 5 aprile 1995, n. 12 (Norme per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), e in ragione della necessità di potenziare la lotta al randagismo attraverso la realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei comuni di canili sanitari, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e cassa, di euro 500 mila. 2. Il finanziamento regionale potrà essere concesso ai comuni che ne faranno richiesta per procedere alla realizzazione e/o ampliamento di canili sanitari, di proprietà comunale nell'ambito del proprio territorio comunale*”. A tale proposito la Corte ritiene che tale misura non possa essere ricondotta ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 che, infatti, nel suo Allegato 1, lett. D (Salute animale e igiene urbana veterinaria), si limita a prevedere la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline. Né, d'altra parte, la disposizione impugnata potrebbe dirsi connotata da una diversa finalità, meramente socio-assistenziale (sent.94/2019).

La disposizione impugnata, pertanto, stabilendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza

supplementare, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost. ed è perciò dichiarata incostituzionale.

Viene preso poi in esame l'art. 86 che stabilisce che “[a]l fine di fronteggiare l'aumento della prevalenza dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, la Regione impegna i direttori generali delle ASL a potenziare l'assistenza psicologica nei dipartimenti salute mentale (DSM), nei distretti, nei dipartimenti delle dipendenze patologiche, nella riabilitazione dei deficit fisici, psichici e sensoriali e nelle aree ospedaliere critiche», prevedendo che a tale scopo la Giunta regionale destini nel Documento di indirizzo economico-funzionale (DIEF) la somma di un milione di euro nell'ambito dell'utilizzo del Fondo sanitario regionale. Anche tali prestazioni di assistenza psicologica risultano riconducibili ai livelli essenziali di assistenza definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e, in particolare, a quelli previsti dagli artt. 28 (Assistenza sociosanitaria alle persone con dipendenze patologiche), 32 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo) e 33 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con disturbi mentali). Secondo la Corte, d'altronde, la disposizione impugnata si limita a stabilire la finalità di fronteggiare l'aumento della prevalenza dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, rimettendo alla Giunta regionale l'atto di destinazione della somma. Né, per pervenire a diverse conclusioni, potrebbe considerarsi utile l'argomento dedotto dal ricorrente, ossia che il Programma operativo 2016-2018 della Regione Puglia, attuativo del piano di rientro, non preveda espressamente e specificamente tali azioni, non potendosi ritenere che ciò sia sufficiente per determinare senz'altro una incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, per cui la questione viene dichiarata non fondata.

La Corte passa poi ad esaminare la questione relativa all'93 che prescrive: “1. Al fine di potenziare la lotta al randagismo sono concessi contributi straordinari ai comuni per la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali. Per la predetta finalità, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e di cassa di euro 100 mila. 2. Con deliberazione della Giunta regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per l'accesso e la rendicontazione delle risorse di cui al comma 1”. Tale misura non può essere ricondotta ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 che, infatti, nel suo Allegato 1, lettera D (Salute animale e igiene urbana veterinaria), si limita a prevedere, come già rilevato, soltanto la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline.

Sebbene sia possibile ravvisare una connessione tra il fenomeno della diffusione dei cani randagi e la mancata sterilizzazione dei cani di proprietà, nel caso in questione si deve però escludere la portata sociale della disposizione impugnata, la cui riconducibilità all'ambito delle misure di assistenza sanitarie è deducibile dalla stessa imputazione della spesa fatta dalla norma alla missione 13 del bilancio regionale autonomo, relativa appunto alla tutela della salute. La disposizione impugnata, quindi, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del

piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost. e viene dichiarata incostituzionale.

È, infine, impugnato l'art. 72, che, stabilendo il diritto di inquadramento, a semplice domanda e senza concorso, nei ruoli della dirigenza sanitaria per il personale contemplato, ad avviso del ricorrente si porrebbe in contrasto con l'art. 15, comma 7, del d.lgs. 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale prevede, in tema di disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, che “[a]lla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484”, con la conseguente violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera g), Cost. La Corte a tal proposito rileva preliminarmente che, nelle more del giudizio è entrata in vigore la l.r. 52/2019 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021). In particolare, l'art. 10 di tale legge sostituisce il testo dell'art. 72, introducendo la previsione di specifiche procedure selettive concorsuali per l'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico-veterinario e dirigente sanitario non medico, per cui la detta novella legislativa potrebbe essere considerata soddisfacente delle pretese fatte valere nel presente giudizio dal ricorrente. Ciò nonostante, dato che secondo il costante orientamento della Corte, la materia del contendere “*cessa solo se lo ius superveniens ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione*” (sent. 68/2018, e sent. 140, 44 e 38 del 2018) e considerato che nel caso in esame, la disposizione è rimasta in vigore per circa undici mesi, in assenza della dimostrata ricorrenza di un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, la Corte procede ad esaminare nel merito la questione.

In particolare, la Corte ribadisce il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (cfr. per tutti sent. 40/2018 e, comunque, sempre che siano previsti “*adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico*” (sent. 225/2010).

Nel caso di specie la norma regionale qui impugnata non soddisfa, però, le condizioni che potrebbero giustificare una deroga al principio del pubblico concorso, in quanto dispone l'inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria della Regione del personale considerato sulla base della semplice domanda e a prescindere da una valutazione di professionalità, in palese contrasto con la normativa statale.

Di conseguenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72 l.r. 67/2018.