

SANITA' ABRUZZO: ORLANDO, "DALL'INTERPRETAZIONE AUTENTICA DELLA NORMA, AL RISCHIO PER CONTI ASL"

22 Aprile 2023



L'AQUILA - "A dicembre il consiglio regionale ha approvato una norma dal titolo 'proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti'. Un passaggio normativo passato il secondo piano, solo apparentemente tecnico e di normale amministrazione, e ben poco notiziabile, eppure in essa è annidata una 'interpretazione autentica' di una precedente legge del 2007, che di fatto rimescola le carte nel rapporto tra le Asl e le cliniche private, e rischia di aprire alla possibilità, anche retroattiva, di aumentare i posti letto accreditati, con ben maggior esborso da parte della Regione Abruzzo. Tutto ciò nel silenzio generale".

Questo in sintesi il tema sviluppato nella seconda puntata dell'intervento di Angelo Orlando, ex parlamentare e consigliere regionale presidente della prima commissione Bilancio, dedicato al complesso e articolato iter legislativo che ha portato alla delibera 169 del marzo scorso della giunta regionale di Marco Marsilio, e che, come sostiene Orlando [nella prima puntata](#) di fatto "ridefinisce i rapporti con le cliniche private", al fine di dare una risposta al macigno, stigmatizzato dalla Corte dei Conti, della mobilità passiva dei pazienti abruzzesi fuori regione e tra una Asl provinciale e l'altra, facendo leva proprio sull'interpretazione autentica della norma approvata a dicembre.

La lunga strada verso la delibera 169 ovvero il rapporto pubblico-privato in sanità tra Consiglio di Stato, Corte dei Conti e interpretazione autentica (parte seconda)

Approvata dal Consiglio Regionale con verbale 803 del 30 dicembre 2022, pubblicata sul BURA 18 gennaio 2023, n.3 ordinario ed entrata in vigore il 19 gennaio 2023, finalmente, sullo sfondo appare la legge regionale 11 gennaio 2023 n.5, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti".

Al suo interno, all'articolo 13, l'interpretazione autentica della legge regionale 6 del 2007 : " Al paragrafo 5.4 dell'allegato alla legge regionale 5 aprile 2007 n.7 (Linee guida per la redazione del piano sanitario 2007-2009- Un sistema di garanzie per la salute - Piano di riordino della rete ospedaliera).

Ebbene, il terzo punto "rispettare l'esclusiva pertinenza specialistica" è autenticamente interpretato nel senso che le prestazioni a carico del Servizio Sanitario possono essere erogate nei limiti delle discipline accreditate dalla programmazione regionale e pertanto i DRG prodotti devono essere afferenti alle discipline accreditate ".

Decisamente commovente è, poi, il fatto che da un testo, licenziato in Commissione con 14 articoli, si arrivi in Consiglio a 32 articoli, senza poter capire, dal processo verbale di una seduta, senza traumi, risse e ostruzionismo, in un clima olimpico di astensione-distensione, le motivazioni delle scelte.

Ora, ogni legge regionale è esaminata dal Governo della Repubblica entro 60 giorni dalla data di pubblicazione sul bollettino regionale per valutare la necessità o meno di promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale. Il Dipartimento Affari Regionali cura l'istruttoria e l'attività si svolge in raccordo con i ministeri di settore competenti per materia.

La legge in oggetto, demandata al Settore Politiche Infrastrutturali (?) ottiene il via libera sul filo di lana, il 16 marzo 2023- ed è dichiarata "Non impugnata".

Riannodando il filo della memoria, la storia delle impugnative del Governo nei confronti delle leggi della regione Abruzzo in materia di sanità è una storia abbastanza controversa.

Infatti, con la sentenza 104 del 2013, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della regione Abruzzo 17 luglio 2012, n.33 (Norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche), in conseguenza dell'impugnativa del Governo, per "doppia colpa", il mancato rispetto dei "principi fondamentali" inerenti al "coordinamento della finanza pubblica" (articolo 117, comma 3 Cost.) e, ancora, l'interferenza indebita del Consiglio regionale con l'opera del Commissario ad acta (art.120, c. 2).

All'epoca il Commissario ad acta era il Presidente pro-tempore della Regione Abruzzo il dottor Gianni Chiodi. Nel 2009, però, il Governo Berlusconi-Ministro della gioventù l'Onorevole Meloni non aveva impugnato l'art. 5 della l.r. 17/2009, articolo che sconfessava accordi con il Governo, incideva su leggi non impugnate, interferiva, sostituendosi di fatto, molto più pesantemente, con l'opera del Commissario ad acta- all'epoca il Dottor Gino Redigolo - non avendo il Consiglio regionale potestà legislativa in sanità, proprio per effetto dell'art, 120, comma 2- potere sostitutivo.

Ma, andando oltre, con il riconoscimento, da parte del Governo, della legittimità della norma, questa interpretazione autentica può avere valore retroattivo?

Se, malauguratamente per i conti del SSR in caso di contenziosi in materia, avesse anche valore retroattivo, non creerebbe possibili conflitti con i giudicati della Giustizia Amministrativa?

Il problema non è di poco conto se si tiene conto che la giurisprudenza costituzionale in materia di leggi di interpretazione autentica è stata chiamata da alcuni - Pugiotto - "labirintica", da altri -Verde - "rapsodica", da altri ancora - Antonini - come una sorta di Torre di Babele (nel volume " La legge di interpretazione autentica tra Costituzione e Cedu", pubblicato nel maggio 2015 dal Centro Studi della Corte Costituzionale, gli amanti del brivido potranno misurarsi con 133, tra le tante, sentenze ed ordinanze della Corte sul tema. Potranno anche dilettarsi con decine di sentenze della Corte europea).

Se, poi, leggiamo una pubblicazione dell'Osservatorio legislativo regionale, Firenze 1995, a pagina 3 troviamo: " La naturale retroattività è l'altro elemento che, unitamente al carattere della non autonomia, caratterizza nell'ordinamento italiano, le leggi di interpretazione e le differenze dalle altre leggi, che sono "naturalmente" irretroattive".

L'efficacia retroattiva, infatti, è propria della sola legge che operi una funzione interpretativa e non una innovazione sostanziale.

La differenza tra legge interpretativa e legge innovativa comporta la "naturale impossibilità" per la seconda di dispiegare effetti retroattivi.

Ne deriva che laddove una legge voglia essere retroattiva deve dichiararlo espressamente o porre disposizioni tali che non siano interpretabili altrimenti che come retroattiva, mentre la legge di interpretazione è, perciò, solo retroattiva e se vuole essere irretroattiva deve dichiararlo.

Pertanto non è riconducibile ad attività interpretativa la disposizione che pretenda di chiarire il significato di un'altra disposizione attribuendole un senso del tutto nuovo o non desumibile dalla originaria formulazione testuale della medesima. In tal caso, infatti la disciplina sostanzialmente innovativa è dunque "naturalmente "insuscettibile di applicazione retroattiva".

Allora, secondo questa interpretazione, per non essere retroattiva dovrebbe essere "innovativa". Ma potrebbe esserlo visti i giudicati in materia del Consiglio di Stato?

Se aggiungiamo anche che, su questa materia, Corte Costituzionale italiana e Corte europea dei diritti dell'uomo - Cedu -, hanno assunto, nel tempo, atteggiamenti differenti, appare legittimo chiedersi se nella formulazione della norma, comunque, queste problematiche siano state affrontate, anche perché una validità ex tunc della norma, potrebbe comportare anche pesanti conseguenze sul piano finanziario regionale e sull'equilibrio dei conti.

Alla fine, però, sorvolando su tutti i dubbi, il punto 5.4 dell'allegato della l. r. 6/2007, nella sua formula originaria, non modificata, ma solo "autenticamente interpretata", dopo l'assenza nella DGR 802/2022 e in tutti i suoi allegati, luogo naturale di impostazione, improvvisamente appare nella premessa della DGR169/2023, la somma delle "disposizioni attuative", tra decisioni, multiple, del Consiglio di Stato e inviti, decisamente espliciti, della Corte dei Conti!

Ma, siamo sicuri che chi doveva leggere, non interpretare funzionalmente, abbia letto tutto?

continua