

DOCUMENTO N. 2

raccomandata n. 12903663849-3 del 13/12/2008

Al Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri

On.le Silvio Berlusconi

Palazzo Chigi- Piazza Colonna n. 370

00187 ROMA

raccomandata n. 12903663850-5 del 13/12/2008

Al Sig. Ministro dei Rapporti con le Regioni

On.le Raffaele Fitto

Via della Stamperia n. 7

00187 ROMA

Oggetto : richiesta di impugnazione della Legge regionale Campania n. 16 del 28/11/2008

“MISURE STRAORDINARIE DI RAZIONALIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DEL
SISTEMA SANITARIO REGIONALE PER IL RIENTRO DAL DISAVANZO”.

All’art.6 della legge in esame si legge :

*“E’ approvato il piano di ristrutturazione e riqualificazione della rete ospedaliera di cui
all’allegato A della presente legge.*

E’ evidente che ci troviamo di fronte ad una c.d. legge-provvedimento, cioè ad un atto formalmente legislativo ma che, provvedendo su casi e rapporti specifici , contiene sostanzialmente un provvedimento amministrativo.

Sull’ammissibilità costituzionale di tale tipo di legge si è più volte espressa, in senso positivo, la Corte Costituzionale ritenendo che il valore ed il regime giuridico della legge derivano unicamente dalla sua qualificazione formale e prescindono del tutto dalla natura generale ed astratta delle disposizioni in essa contenute.

Anche quando esprime un contenuto particolare e concreto, la legge mantiene quindi le caratteristiche di tale atto normativo, restando assoggettata al relativo regime.

In specie, avendo forma legislativa, le leggi-provvedimento sono sottratte agli strumenti rimediali approntati dall’ordinamento per la reazione avverso gli atti della P.A. ; il contenuto sostanzialmente amministrativo delle stesse pone, tuttavia, l’esigenza di ovviare al vuoto di tutela che può derivarne.

E’ evidente il ***rischio*** che potrebbe correre il privato in ordine alle garanzie di tutela giurisdizionale non potendo esperire le tecniche rimediali normalmente sperimentabili contro il provvedimento amministrativo: ***rischio che assume rilevanza costituzionale, venendo in rilievo il rispetto degli artt. 24 e 113 della Cost.***

La Corte Costituzionale ha avuto modo di osservare, al riguardo, che **i diritti di difesa del cittadino**, in caso di sopravvenuta approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, **non vengono sacrificati, ma si trasferiscono**, secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto, dalla giurisdizione amministrativa alla Giustizia Costituzionale (Corte Cost. 16 febbraio 1993, n. 62): in sintesi, il sistema di tutela segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere sindacata solo dal suo giudice naturale, cioè dalla Corte costituzionale.

Detto altrimenti, quando una legge contiene un precetto specifico e determinato, i suoi effetti possono essere rimossi solo dalla Corte costituzionale, quale “*giudice naturale delle leggi*”, sicché “*a fronte dell'assorbimento del disposto di un atto amministrativo in un provvedimento avente forma e valore di legge, resta preclusa al giudice ogni possibilità di sindacato diretto sull'atto impugnato dinanzi a sé, che si risolverebbe, diversamente opinando, in una sottrazione alla Corte Costituzionale della sua esclusiva competenza nello scrutinio di legittimità degli atti aventi forza di legge*” (Cons. Stato 1559/04).

La violazione dei principi che normalmente presiedono all'attività amministrativa può essere invocata anche in caso di leggi-provvedimento allorché emerga l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibili anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito (Corte cost., nn. 63; 248; 306 e 347 del 1996; in senso analogo, le sentenze nn. 63, 248, e 347, e per un'ipotesi di illegittimità costituzionale, la sentenza n. 492).

La legittimità di questo tipo di legge deve, quindi, essere valutata in relazione al suo specifico contenuto; nel nostro caso dall'analisi della legge e degli allegati emerge come il legislatore abbia oltrepassato i limiti di una legittima attività amministrativa, violando più di un principio in materia e mettendo in serio pericolo un'adeguata tutela del diritto alla salute di buona parte dei cittadini campani.

Non avendo la possibilità di una tutela diretta l'unico strumento a nostra disposizione consiste, perciò, nel sottoporre la questione alla Sua cortese attenzione affinché venga proposto ricorso davanti la Corte Costituzionale ed a tal fine si osserva quanto segue :

Dall'esame dell'allegato A si rileva che :

- *In un primo momento viene delineata una specifica procedura (cfr. allegato A della legge - pag.1-2) che avrebbe dovuto portare alla stesura dei Piani Aziendali (parametrati per dati*

di attività) da parte dei direttori generali delle Aziende Sanitarie, destinati poi ad essere discussi in seno ai **Coordinamenti Tecnici Provinciali** territorialmente competenti.

- Tali piani sono stati effettivamente predisposti ma mai discussi negli organismi suddetti, **CONTRARIAMENTE a quanto affermato nel testo di legge.**
- La regione prosegue ritenendo di non poter accogliere i piani aziendali perché **non conciliabili** con i vincoli previsti dal piano di disavanzo, e propone una nuova configurazione della rete ospedaliera recependo per **“quanto compatibili”** i piani aziendali.
- Vengono successivamente dettati gli interventi da intraprendere: scelte che sicuramente incidono in modo rilevante sull'intera popolazione determinando azioni di eliminazione di Pronto Soccorso Attivo, di riconversione o dismissione di presidi ospedalieri.
- In particolare le richiamate scelte di eliminazione di sedi di Pronto Soccorso Attivo vengono così giustificate : <<E' del tutto evidente , pertanto, che tale tipologia di presidi genera costi particolarmente elevati in termini di organizzazione funzionale , tecnologica e strutturale .>> (cfr. pag 4 allegato "A" ---- ?????)

Che senso e che riferimento economico relativo al disavanzo dovrebbe avere la generica e stereotipata espressione richiamata dal legislatore ?

Ma sulla base di quali criteri vengono fatte queste scelte?

Le uniche indicazioni al riguardo sono assolutamente generiche, infatti a pag. 5 del richiamato allegato A si continua a leggere :<<per questi interventi, come per i precedenti , la collocazione territoriale delle strutture , la dimensione , il volume e la tipologia delle prestazioni erogate hanno guidato la selezione dei presidi interessati alla manovra >>

L'agire discrezionale della P.A., in questo caso del legislatore regionale, deve essere sempre sindacabile in relazione ai principi di ragionevolezza e imparzialità. Ma questa valutazione è impossibile se mancano parametri di riferimento oggettivi e certi e se non si tiene in adeguata considerazione gli altri interessi eventualmente coinvolti.

In questo caso si è cercato con vari artifici di nascondere un agire sostanzialmente arbitrario; in un primo momento dettando regole di apparente cooperazione con gli organismi interessati (cioè attraverso la predisposizione dei piani ospedalieri poi non accolti, ma in realtà neanche mai discussi) e successivamente facendo appello a dei criteri generici che, peraltro, non sembra siano stati mai richiamati nell'applicazione pratica.

Anche se l'obiettivo primario che la regione è chiamata a perseguire è quello economico le strade percorribili non possono essere ritenuti equivalenti perché il legislatore regionale non può dimenticare che il suo agire coinvolge diritti dei singoli aventi una rilevanza costituzionale; in primis il diritto alla salute (art.32 Cost).

La valutazione della ragionevolezza dell'agire pubblico è connessa all'esigenza di imparzialità, che significa trattamento omogeneo di situazioni omogenee.

Nel caso specifico si aggiunge la stretta correlazione tra la tutela del diritto alla salute e il principio di giustizia, che prescrive di trattare le persone in modo uguale e di evitare ogni forma di discriminazione.

La salute è intesa come fondamentale diritto verso lo stato chiamato a predisporre strutture e mezzi idonei, ad attuare programmi di prevenzione, di cura, di riabilitazione e di intervento per perseguire l'equilibrio psicofisico della popolazione. Il diritto alla salute è inteso come "diritto sociale" che realizza nella sanità il principio di eguaglianza fra i cittadini.

La realtà che viene raffigurata dalla L. R. n. 16 del 2008 dimostra come tale legge abbia violato anche il principio di imparzialità (art.97 Cost.): il diritto alla salute viene diversamente tutelato a seconda del luogo di collocazione territoriale .

Si arriva così a delle conclusioni inaccettabili: l'ospedale civile di Agropoli, attualmente PSA dotato di 48 posti letto, esce dal piano con un nuovo volto "funzione specialistica oncologica" con ben 81 posti ma senza essere sede di Pronto Soccorso Attivo solo perché il legislatore regionale ha genericamente riferito *che è del tutto evidente che tale tipologia di presidi (PSA) genera costi particolarmente elevati in termini di organizzazione funzionale , tecnologica e strutturale.*

Gli oltre settantamila residenti stabili del bacino di utenza dell'Ospedale Civile di Agropoli (per non parlare poi delle quattrocentomila presenze nel periodo stagionale estivo) nel caso di necessità dovranno essere trasportati all'Ospedale di Vallo della Lucania che ritrovasi in un paese dell'entroterra cilentano che conta settemila presenze stabili e basta.

Quindi il legislatore regionale non ha nemmeno valutato la generica indicazione dei principi enunciata in precedenza e cioè la collocazione territoriale delle strutture , la dimensione , il volume e la tipologia delle prestazioni erogate dall'Ospedale Civile di Agropoli che fino ad ieri , pur essendo solo un presidio di Pronto Soccorso Attivo, ha detenuto un volume di tali prestazioni che non ha precedenti in altri presidi ancorché più dotati in reparti vari.

Anzi è evidente come il legislatore-amministratore non ha preso in considerazione nella loro realtà e verità tutti i fatti e gli interessi che costituiscono la situazione concreta nella quale la legge andrà ad

incidere. L'ospedale di Agropoli, infatti, viene già presentato con una attuale configurazione di n.12 posti di chirurgia oncologica e n. 12 posti di astanteria ; **invece NON E' VERO , in quanto all'attualità fornisce n. 12 posti di chirurgia di urgenza e n. 12 posti di medicina di urgenza .**

Oltre l'irragionevolezza dell'agire amministrativo è da denunciare, quindi, anche il vizio di erroneità o travisamento dei fatti, inteso come particolare figura di eccesso di potere.

Le settantamila presenze stabili e le quattrocentomila presenze fluttuanti stagionali del bacino di utenza di Agropoli possono raggiungere l'ospedale Civile di Agropoli in max 15 minuti, mentre per poter raggiungere l'Ospedale di Vallo della Lucania occorrerebbe circa un' ora .!!!!

Con questa legge-provvedimento il Consiglio Regionale non solo ha operato in modo incoerente su una materia riservata alla competenza concorrente di Stato e Regione, come la tutela alla salute(art.117 ,comma III, Cost.) ma nella sostanza ha inciso sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti su tutto il territorio nazionale e la cui determinazione, ai sensi dell'art. 117, c.II,(lett.m), Cost. , spetta alla legislazione esclusiva dello Stato

Spostandoci sull'aspetto economico i dubbi sulla coerenza e sulla trasparenza delle scelte fatte non sono minori.

La stessa legge regionale, il cui obiettivo primario è quello di assicurare il rientro del disavanzo, prevede "la configurazione di nuovi ospedali da realizzare nonché quella degli ospedali già esistenti nei quali confluiscono presidi completamente dismessi o destinati a funzioni territoriali"(cfr. pag. 6 dell'allegato A alla legge).

Cioè si parte dalla necessità di contenere la spesa sanitaria e si perviene ad una soluzione addirittura opposta: previsione di nuove spese. La futura costruzione di nuovi ospedali richiederebbe come minimo una qualche indicazione sulla relativa copertura finanziaria, indicazioni assolutamente assenti nella legge in esame.

Sembra quasi che il legislatore voglia compensare la perdita di fondamentali prestazioni sanitarie attualmente fornite dagli esistenti presidi ospedalieri con una generica promessa politica.

Ma, anche volendo essere più che ottimisti, pensando che non solo verranno trovati i fondi necessari ma anche che i tempi di realizzazione indicati (spesso anche incerti sul dies a quo) saranno rispettati, nel periodo di attesa resterebbe il fatto che ad intere comunità non sarebbe

garantita una adeguata tutela sanitaria: **la tutela della salute dei cittadini non può certamente dipendere da un vago disegno politico.**

Per queste plurime ragioni, siamo dunque a chiederLe :

che il Governo proceda

- **all'impugnazione della legge 16/2008 della regione Campania , presso la Corte Costituzionale per violazione degli artt. 3, 97 e 32 Cost..**

Violazione rilevabile dalla lettura della legge e del suo allegato A.

Da tale lettura non si rileva, infatti, nessun'altra precisa e relativa correlazione con ulteriore eventuale documentazione riguardante criteri economici o logici che avrebbero potuto sorreggere le scelte compiute dal Consiglio regionale.

Inaccettabile sarebbe l'eventuale tentativo di giustificarsi richiamando altri atti non resi conoscibili all'esterno.

Si ricadrebbe in un'altra violazione dei principi dell'agire amministrativo, cioè del principio di pubblicità, finalizzato, appunto, a rendere evidenti a tutti i motivi che hanno guidato tale agire.

- **A sostituirsi , ai sensi e per gli effetti dell'art. 120 Cost. , alla Regione Campania affinché sia garantita la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute di tutti i cittadini della regione.**

Con l'occasione, è nostra premura informarla che i sottoscritti richiedenti , tutti cittadini residenti in Agropoli e nel bacino di utenza dell'Ospedale Civile di Agropoli , sono seriamente preoccupati per la generica e sterile argomentazione di Diritto e per la sterile ed insignificante opera di Fatto con cui il richiamato Consiglio regionale ha affrontato ed affronta la problematica della Sanità in Campania.

Sicuri di aver suscitato la Sua attenzione, restiamo in attesa di un Suo cortese , e ci auguriamo repentino , riscontro.

Con i migliori saluti e auguri di buon lavoro.

Agropoli , 12/12/2008

Agostino ABATE – presidente del Consiglio Comunale di Agropoli , nonché delegato degli altri sottoscrittori di cui all'elenco che sarà trasmesso con plico a parte (1)

(1) Al momento della trasmissione di questo atto-richiiesta è in corso la sottoscrizione di altri cittadini residenti in Agropoli e nel bacino di utenza dell'Ospedale Civile di Agropoli

Posteitaliane

Mod. 22 - R Cod. W8150E - Ed. 10/01



Accettazione **RACCOMANDATA** RICEVUTA
È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello

DESTINATARIO	MINISTRO RAPP. CON LE REGIONI ON. FITTO RAFF.		
	VIA / PIAZZA VIA DELLA STAMPERIA		
	00187	ROMA	7 RM
	C.A.P.	COMUNE	N° CIV. PROV.

MITTENTE	ABATE AGOSTINO		
	VIA / PIAZZA VIA A. DE GASPERI		
	00187	ROMA	RM
	C.A.P.	COMUNE	N° CIV. PROV.

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI Contrassegnare la casella interessata	<input type="checkbox"/> Via aerea	<input type="checkbox"/> A.R.
	<input type="checkbox"/> Assegno € (in cifre)	

Fraz. 57254 Sez. 05 Operaz. 0047
 Causale: R 13/12/2008 10:06
 Peso gr.: 36 Tariffa € 3,20 Affr. € 3,20

Bollo (accettazione manuale)

TASSE

Posteitaliane

Mod. 22 - R Cod. W8150E - Ed. 10/01



Accettazione **RACCOMANDATA** RICEVUTA
È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello

DESTINATARIO	PRES. CONS. MINISTRI ON. SILVIO BERLUSCONI		
	VIA / PIAZZA PZZA COLONNA 370 PAL. CHIGI		
	00187	ROMA	RM
	C.A.P.	COMUNE	N° CIV. PROV.

MITTENTE	ABATE AGOSTINO		
	VIA / PIAZZA VIA A. DE GASPERI		
	84043	AGROPOLI	SA
	C.A.P.	COMUNE	N° CIV. PROV.

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI Contrassegnare la casella interessata	<input type="checkbox"/> Via aerea	<input type="checkbox"/> A.R.
	<input type="checkbox"/> Assegno € (in cifre)	

Fraz. 57254 Sez. 05 Operaz. 0048
 Causale: R 13/12/2008 10:07
 Peso gr.: 36 Tariffa € 3,20 Affr. € 3,20

Bollo (accettazione manuale)

TASSE