CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **93/1996** (ECLI:IT:COST:1996:93)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **20/02/1996**; Decisione del **25/03/1996**
Deposito del **03/04/1996**; Pubblicazione in G. U. **10/04/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22545 22546**
Atti decisi:

N. 93

SENTENZA 25 MARZO-3 APRILE 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio, riapprovata il 7 marzo 1995 dal Consiglio regionale, recante: "Proroga del termine di cui all'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64, concernente le norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 29 aprile 1995, depositato in cancelleria il 5 maggio successivo ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 1995;

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1996 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Udito l'Avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il ricorrente.

Ritenuto in fatto

1. - La Presidenza del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Lazio - riapprovata, a maggioranza assoluta, dal Consiglio regionale nella seduta del 7 marzo 1995, a seguito del rinvio governativo della precedente delibera legislativa approvata il 20 aprile 1994 - con la quale viene prorogato (ulteriormente, rispetto ai precedenti differimenti) il termine indicato nell'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64 per l'adeguamento delle case di cura private autorizzate ai requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi previsti dalla stessa legge regionale.

La ricorrente, nel presupposto di una competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, come tale soggetta ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, censura la legge regionale impugnata per violazione dell'art. 117 della Costituzione e, per il suo tramite, dell'art. 43 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, che, nell'attribuire alle regioni la disciplina sulle autorizzazioni e la vigilanza delle istituzioni sanitarie private, fa espressamente salva la funzione di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 5 della stessa legge, in concreto esercitata dal Governo con i d.P.C.M. 27 giugno 1986 e 2 marzo 1990. Il primo di tali atti stabilisce i requisiti minimi che devono possedere le case di cura private per l'esercizio dell'attività sanitaria e (art. 38) concede un termine alle regioni affinché, nell'esercizio delle proprie competenze, dettino le prescrizioni per l'adeguamento alla nuova normativa, ed il secondo proroga al 31 dicembre 1990 il termine ultimo per i relativi adempimenti.

Nella specie la legge regionale impugnata, da un canto, fissa al 31 dicembre 1994 (ed oltre per alcune ipotesi specifiche) il termine entro il quale le case di cura private, già autorizzate, debbono adeguarsi ai requisiti stabiliti nella legge regionale n. 64 del 1987, e, dall'altro, non tiene conto della necessità che le strutture in parola - in attesa dell'emanazione del nuovo atto di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 8, quarto comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come sostituito dall'art. 9 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, in materia di requisiti minimi richiesti per l'esercizio dell'attività sanitaria da parte delle case di cura private - quanto meno osservino le prescrizioni del menzionato d.P.C.M. del 1986, tuttora in vigore.

2. - La Regione Lazio si è costituita in giudizio, ma tardivamente, con memoria presentata soltanto il 26 giugno 1995 e cioè oltre venti giorni dal deposito del ricorso in cancelleria, avvenuto il 5 maggio 1995.

3. - In prossimità dell'udienza la Presidenza del Consiglio ha depositato una memoria nella quale ribadisce le censure mosse alla legge regionale che, nel prorogare il termine di adeguamento, avrebbe consentito alle case di cura private, non ancora in regola, di mantenere tale stato di irregolarità fino al 31 dicembre 1994 (ed oltre), rendendole di fatto esenti dall'osservanza delle prescrizioni statali.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri sottopone al giudizio di costituzionalità, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, la legge della Regione Lazio, riapprovata in identico testo, a maggioranza assoluta, il 7 marzo 1995 in seguito a rinvio governativo della precedente delibera legislativa del 20 aprile 1994, contenente "Proroga del termine di cui all'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64, concernente le norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private".

2. - La questione è fondata.

La materia su cui verte il presente giudizio appartiene incontrovertibilmente alla competenza legislativa regionale concorrente, a norma dell'art. 117 della Costituzione, in quanto compresa nella "assistenza sanitaria ospedaliera".

La legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), all'art. 43 (Autorizzazione e vigilanza su istituzioni sanitarie) stabilisce al primo comma che la "legge regionale disciplina l'autorizzazione e la vigilanza sulle istituzioni sanitarie di carattere privato ... e definisce le caratteristiche funzionali cui tali istituzioni e aziende devono corrispondere onde assicurare livelli di prestazioni sanitarie non inferiori a quelle erogate dai corrispondenti presidii e servizi delle unità sanitarie locali. Restano ferme le funzioni di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 5". Tale articolo 5 della legge n. 833 prevede che "la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni in materia sanitaria, attinente ad esigenze di carattere unitario ... spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale".

Sulla base di questa disciplina, è stato emanato il d.P.C.M. 27 giugno 1986 (Atto di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in materia di requisiti delle case di cura private) il quale, dopo aver stabilito norme procedimentali e sostanziali in tema di requisiti minimi generali strutturali, tecnico-sanitari e di organizzazione del personale, cui è subordinata l'autorizzazione delle case di cura private, prevede all'art. 38 (Termini per l'adempimento) "che le regioni nell'ambito della propria autonomia" fissino "i termini per l'adempimento delle prescrizioni da esse dettate sulla base degli indirizzi contenuti nel presente provvedimento. In ogni caso tale termine non potrà andare oltre il 31 dicembre 1989".

La Regione Lazio, dal canto suo, con la legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64 (Norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private) ha dato séguito all'atto di indirizzo e coordinamento contenuto nel d.P.C.M. 27 giugno 1986 e ha stabilito, al secondo comma dell'art. 6 (Requisiti minimi), che le case di cura private già autorizzate all'atto della pubblicazione della legge medesima devono adeguarsi alle prescrizioni in essa contenute entro il termine previsto al primo comma del successivo articolo 58, il quale a sua volta - conformemente a quanto previsto nell'atto statale di indirizzo e coordinamento - lo fissava al 31 dicembre 1989. Nel medesimo articolo 58 (Norme transitorie) si stabiliva che le case di cura già autorizzate, ai fini dell'adeguamento alla nuova normativa, dovessero presentare alla regione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, a pena di revoca dell'autorizzazione anteriore, una nuova domanda corredata dalla documentazione comprovante il possesso dei requisiti atti ad assicurare la funzionalità e l'efficienza delle strutture. A ciò seguiva la previsione di un procedimento scandito: a) dalla pronuncia della regione in ordine all'accoglibilità della domanda e dalla fissazione di un termine entro il 31 dicembre 1989 (eventualmente prorogabile per giustificati e dimostrati motivi tecnici, ma sempre entro la medesima data) per la realizzazione effettiva degli adeguamenti strutturali e tecnici, con eventuale indicazione degli adempimenti necessari a ovviare ad eventuali incompletezze o imperfezioni della documentazione allegata alla domanda o della progettazione, rispetto ai requisiti fissati dalla Giunta regionale in sede di esame

dell'accoglibilità della domanda; b) dall'adeguamento delle case di cura, entro centoventi giorni dalla dichiarazione di accoglibilità della domanda, alle disposizioni previste in materia di personale; c) dall'ispezione tecnica disposta dalla regione, alla scadenza del termine concesso per gli adeguamenti tecnici e strutturali e, finalmente, d) dal rilascio della nuova autorizzazione, in caso di esito positivo dell'ispezione, ovvero, in caso contrario, dalla revoca dell'autorizzazione anteriore: revoca disposta per il mancato rispetto del termine (eventualmente prorogato) fissato dalla regione per gli adeguamenti strutturali e tecnici.

I tempi di attuazione dell'anzidetta complessa disciplina, originariamente stabiliti - come si è detto - tanto dalla normativa statale quanto da quella regionale al 31 dicembre 1989, hanno poi subìto proroghe. A livello statale, il d.P.C.M. del 2 marzo 1990, adottato nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento per far fronte alla "ritenuta necessità di differire il predetto termine per evitare situazioni disomogenee sul territorio nazionale", ha stabilito nel suo articolo unico lo spostamento del termine anzidetto al 31 dicembre 1990. Nell'ambito della Regione Lazio si è avuto uno slittamento ulteriore e indipendente, dapprima al 31 dicembre 1992 (art. 1 della legge regionale 24 febbraio 1992, n. 21), poi al 31 dicembre 1993 (art. 2 della legge regionale 16 aprile 1993, n. 18) e infine, con l'art. 1 della legge regionale ora impugnata, al 31 dicembre 1994 (e, per alcune case di cura indicate all'art. 2 della stessa, al 31 dicembre 1995).

Questo essendo lo sviluppo della normazione statale e regionale in materia, la questione che viene sottoposta all'esame di questa Corte è se la proroga regionale al 31 dicembre 1994 (nonché, per casi particolari, al 31 dicembre 1995) stabilita nella legge regionale oggetto dell'impugnativa del Governo, discostandosi dal termine stabilito dall'atto di indirizzo e coordinamento assunto a norma dell'art. 43, primo comma, della legge n. 833 del 1978, si risolva in una violazione della ripartizione costituzionale delle competenze a norma dell'art. 117 della Costituzione.

3. - La questione anzidetta - sulla cui proponibilità non influisce la circostanza che le due precedenti proroghe del termine, disposte da leggi della Regione Lazio, non siano state contestate dal Governo - si riduce, nell'essenziale, al punto se sia consentito allo Stato, nell'esercizio della potestà di indirizzo e coordinamento (potestà, nel caso specifico, non controversa), di porre limiti temporali per l'adeguamento, vincolanti le regioni nell'esercizio delle loro competenze.

La risposta positiva discende con evidenza dal fatto che la posizione del termine vale a rendere concreto il vincolo alle prescrizioni sostanziali che, per esigenze unitarie, lo Stato ritiene di stabilire. In generale, i termini come quello in questione e la loro vincolatività, nel contenzioso sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni, non vengono in evidenza in quanto tali, non essendo altro che il mezzo attraverso il quale il potere statale di indirizzo e coordinamento si sostanzia nel tempo, contemperando le esigenze pratiche dell'adeguamento da parte regionale con il carattere obbligatorio di tale adeguamento. In assenza, tale contemperamento diverrebbe irrealizzabile, con una possibile opposta, ma comunque insostenibile conseguenza: o l'obbligo di adeguamento immediato e istantaneo, con pregiudizio delle esigenze di gradualità e funzionalità dell'amministrazione regionale, ovvero la vanificazione del carattere costringente della funzione statale di indirizzo e coordinamento, con la sua riduzione di fatto a mera raccomandazione.

Pertanto, non può dubitarsi che la possibilità di porre limiti temporali all'opera di adeguamento delle regioni - limiti attraverso i quali trovi ragionevole equilibrio il duplice interesse anzidetto - rientri nella funzione statale suddetta; così come, per converso, non può dubitarsi del dovere delle regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, di rispettarli. E, costituendo, in questo caso, la potestà statale in esame una manifestazione dinamica dei "principi fondamentali" delle materie attribuite alla competenza concorrente delle regioni, non v'è dubbio che la violazione degli atti del Governo assunti, conformemente a legge,

nell'esercizio di tale potestà si risolva in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Un'attenuazione alla rigidità della predetta conclusione può derivare, peraltro, dalla considerazione che, in sede di indirizzo e coordinamento, l'autorità statale non dispone che di un potere di portata generale, con riferimento alle regioni nel loro insieme. Non si può escludere, invece, la possibilità che singole regioni, per ragioni eccezionali che le riguardino specificamente e ne differenzino la posizione rispetto a quella delle altre, adeguino le cadenze temporali stabilite dallo Stato alle particolarità delle situazioni sulle quali esse devono provvedere. Ma tali deroghe, che il legislatore regionale disponga non per eludere ma, al contrario, per poter rispettare le prescrizioni poste dallo Stato, per essere costituzionalmente legittime devono risultare ragionevolmente e concretamente giustificate in relazione alle situazioni su cui la singola regione deve provvedere.

4. - La "proroga del termine di cui all'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64, concernente le norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private" disposta con l'impugnata legge della Regione Lazio, valutata alla stregua dei principi ora esposti, è incostituzionale. Dalla sequenza di differimenti del termine per l'adeguamento alle prescrizioni adottate dallo Stato relativamente ai requisiti delle case di cura private, risulta come conseguenza che, nella Regione Lazio, si è consentito il protrarsi di una situazione anomala dal 31 dicembre 1990 - data di scadenza della proroga disposta dal secondo atto statale d'indirizzo e coordinamento - al 31 dicembre 1993, data di scadenza della proroga disposta con la legge regionale n. 18 del 1993 e che, con la legge regionale oggetto della presente questione di costituzionalità, tale situazione si è tentato di procrastinare al 31 dicembre 1994 (e alla stessa data dell'anno successivo, in alcune situazioni speciali di cui all'art. 2 della legge). Nella sostanza, la Regione Lazio, attraverso successivi interventi legislativi, ha sospeso l'obbligo di adeguamento alla normativa generale posta dallo Stato in riferimento alle case di cura private operanti sul suo territorio addirittura per quattro anni (cinque, nei casi previsti dall'art. 2 della legge impugnata). Né risultano ragioni particolari che giustifichino tale macroscopica differenziazione rispetto alla disciplina comune, applicata da tempo nelle altre regioni.

A ciò deve aggiungersi, sotto diverso aspetto, che il termine della proroga prevista con la legge regionale impugnata è stato fissato a un momento anteriore all'entrata in vigore della legge stessa (il 31 dicembre 1994, mentre la legge è stata riapprovata, in seguito a rinvio del Governo, il 7 marzo 1995), cosicché tale proroga in nessun modo potrebbe essere configurata come un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione. La legge che contiene la proroga in questione, concernendo comunque un tempo trascorso, contrariamente alle apparenze, non rivolge una prescrizione nei confronti dei gestori delle case di cura private (i quali, se si sono nel frattempo adeguati a ciò che era loro stato richiesto dalla precedente normativa, lo hanno fatto fuori termine) ma mira, in realtà, a una sanatoria di situazioni illegittime (oltretutto con una procedura eccezionale, prevista dal terzo comma dell'art. 1 della legge impugnata, derogatoria rispetto a quella fissata nel già menzionato art. 58 della legge regionale n. 64 del 1987). Ma una simile sanatoria di situazioni illegali è a sua volta illegittima, perché in contraddizione con l'apprezzamento degli interessi generali e unitari operato dal Governo, attraverso l'approvazione dei propri atti di indirizzo e coordinamento.

Del resto - in assenza di qualunque elemento che possa indurre a ritenere che alla data del 31 dicembre 1994 tutti gli interessati abbiano regolarizzato la loro posizione e presupponendo quindi il perdurare di situazioni ancora aperte, quelle delle case di cura private operanti sulla base della "vecchia" autorizzazione e in assenza dei requisiti per ottenere la "nuova" - delle due l'una: o si è voluto sanare la posizione di qualcuno e non quella di altri, con evidente lesione del principio di uguaglianza; oppure la legge impugnata dovrebbe intendersi come un ponte verso ulteriori proroghe, fino a esaurimento delle situazioni pendenti: ciò che rappresenterebbe

un'ulteriore sottolineatura del carattere elusivo del dovere di adeguamento all'atto di indirizzo e coordinamento statale.

5. - L'impugnata legge della Regione Lazio deve dunque essere dichiarata incostituzionale. A questa conclusione non si oppone la circostanza che gli atti statali di indirizzo e coordinamento sopra menzionati, con i quali la legge regionale in questione contrasta, avrebbero dovuto essere superati da un nuovo atto governativo, da emanarsi - alla stregua dell'art. 8, quarto comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come sostituito dall'art. 9 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 - entro il 31 dicembre 1993. Tale atto di indirizzo e coordinamento, previsto nel quadro del passaggio dal regime delle convenzioni a quello dell'accreditamento e di un conseguente nuovo sistema di classificazione delle strutture sanitarie in categorie differenziate in relazione alla tipologia delle prestazioni erogabili (nuovo art. 8, quarto comma, lettera f), del decreto legislativo n. 502 del 1992), non è stato emanato. Tale inadempienza o violazione della normativa statale da parte del Governo è sintomo di un modo di procedere criticabile, ma non sarebbe certo un argomento invocabile per assolvere la Regione dalla sua inadempienza o violazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio, approvata il 20 aprile 1994 e riapprovata il 7 marzo 1995 a seguito di rinvio governativo (Proroga del termine di cui all'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64, concernente le norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 3 aprile 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.