# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **435/2001** (ECLI:IT:COST:2001:435)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **ONIDA**
Camera di Consiglio del **24/10/2001**; Decisione del **19/12/2001**
Deposito del **28/12/2001**; Pubblicazione in G. U. **02/01/2002**
Norme impugnate:
Massime: **26718 26719**
Atti decisi:

N. 435

## SENTENZA 19 - 28 DICEMBRE 2001.

*Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 1 del 2 gennaio 2002*

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, secondo comma, della legge della Regione Puglia 20 luglio 1984, n. 36 (Norme concernenti l'igiene e sanità pubblica ed il servizio farmaceutico), promosso con ordinanza emessa il 26 ottobre 2000 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, 1a serie speciale, dell'anno 2001.

Udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2001 il giudice relatore Valerio Onida.

*Ritenuto in fatto*

1. - Nel corso di un giudizio amministrativo promosso per l'annullamento dell'atto, adottato da una azienda unità sanitaria locale della Regione Puglia, di diniego del parere igienico-sanitario su progetti di opere edilizie, motivato dal mancato versamento dei c.d. diritti sanitari, nonché della delibera della Giunta regionale che approva il tariffario per gli accertamenti e le indagini in materia di igiene e sanità pubblica, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, con ordinanza emessa il 26 ottobre 2000, pervenuta a questa Corte il 23 febbraio 2001, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, dell'art. 7, secondo comma, della legge della Regione Puglia 20 luglio 1984, n. 36 (Norme concernenti l'igiene e sanità pubblica ed il servizio farmaceutico), "per la parte in cui non prevede criteri per la determinazione delle tariffe per il rilascio di parere igienico-sanitario da parte delle unità sanitarie locali (ora aziende) in materia edilizia".

Detto art. 7, al primo comma, prevede che "compatibilmente con l'esigenza di assicurare l'assolvimento dei compiti istituzionali, i presidi e servizi delle Unità sanitarie locali possono effettuare prestazioni ed eseguire accertamenti e indagini per conto e nell'interesse di terzi richiedenti, inerenti l'igiene pubblica e la medicina legale". Il secondo comma, a sua volta, dispone che "la Giunta regionale stabilisce le prestazioni, gli accertamenti e le indagini che, oltre i casi previsti dalla legge, possano essere effettuati in favore di terzi richiedenti e fissa le tariffe a carico degli stessi, nonché le modalità di riscossione e destinazione delle somme".

Sulla base, tra l'altro, di tale ultima norma, la Giunta regionale pugliese, con la deliberazione 31 marzo 1994, n. 1415, impugnata davanti al giudice a quo ha approvato il tariffario per gli accertamenti e le indagini in materia di igiene e sanità pubblica, nel cui ambito si prevedono pure i pareri igienico-sanitari su progetti di costruzione, ampliamento e ristrutturazione di edifici (allegato F dello "schema operativo per le attività rese a favore dei privati", approvato con la citata deliberazione n. 1415, capitolo 2, tariffa V, n. 5).

Il remittente premette di non condividere la tesi interpretativa avanzata dalla parte ricorrente, secondo cui l'amministrazione regionale sarebbe abilitata a stabilire le tariffe solo per le prestazioni di carattere "extra-istituzionale" delle aziende sanitarie, non previste dalla legge a carico delle aziende medesime, affermando invece che il secondo comma del citato art. 7 della legge regionale n. 36 del 1984 andrebbe letto nel senso che è conferita alla Giunta regionale potestà di imporre le tariffe per tutte le prestazioni effettuate dalle aziende, comprese quelle istituzionali previste dalla legge, tra le quali rientrano i pareri igienico-sanitari in materia edilizia.

Ciò premesso, il remittente osserva che tali tariffe costituiscono prestazioni patrimoniali imposte, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, in quanto sussiste la predeterminazione autoritativa della disciplina delle contrapposte prestazioni e, in particolare, dell'entità dei corrispettivi dovuti dal privato. Pertanto la legge, per rispettare la riserva di legge "relativa" stabilita dalla Costituzione, dovrebbe individuare il presupposto dell'imposizione, i soggetti passivi, la misura della prestazione nonché le eventuali sanzioni. In relazione alla misura dell'imposizione, il giudice a quo afferma che la giurisprudenza di questa Corte ritiene rispettato il precetto costituzionale se la legge indica la misura massima dell'aliquota, o comunque fissa criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore; e che anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli atti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione, il principio sarebbe rispettato purché gli stessi siano desumibili dalla destinazione della prestazione, ovvero dalla composizione e dal funzionamento degli organi competenti a determinarne la misura.

La norma impugnata attribuirebbe invece sic et simpliciter alla Giunta regionale il potere di fissare le tariffe, con discrezionalità piena, non stabilendo alcun limite o controllo, né direttamente né indirettamente, senza dunque fornire alcun tipo di parametro o di criterio

minimo per il rispetto della riserva di legge e per tutelare gli onerati da possibili arbitrii dell'amministrazione: onde la questione di legittimità costituzionale sarebbe non manifestamente infondata.

2. - Non si sono costituite le parti del giudizio a quo né è intervenuto il Presidente della Giunta regionale.

*Considerato in diritto*

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia riguarda una disposizione di legge regionale (art. 7, secondo comma, della legge della Regione Puglia 20 luglio 1984, n. 36, recante "Norme concernenti l'igiene e sanità pubblica ed il servizio farmaceutico") che attribuisce alla Giunta regionale il potere di fissare le tariffe dei c.d. diritti sanitari, dovuti alle aziende sanitarie per le prestazioni, gli accertamenti e le indagini effettuate per conto e nell'interesse di terzi richiedenti. La disposizione impugnata, secondo il remittente, violerebbe l'art. 23 della Costituzione in quanto non fisserebbe criteri, limiti e controlli atti a circoscrivere l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione nella determinazione della misura dei diritti per il rilascio dei pareri igienico-sanitari in materia edilizia, diritti aventi natura di prestazioni patrimoniali imposte.

2. - Questa Corte non ha motivo di discostarsi, in sede di controllo sulla rilevanza della questione, dalla interpretazione, motivatamente accolta dal Tribunale remittente, secondo cui il potere tariffario in questione non riguarderebbe solo le prestazioni "extra-istituzionali" a favore di terzi effettuate dalle aziende sanitarie, ma anche le prestazioni, sempre rese a favore di terzi richiedenti, previste dalla legge come compiti istituzionali delle aziende medesime, quali sono i pareri igienico-sanitari su progetti edilizi, di cui è causa, e che sono tuttora previsti come obbligatori dall'art. 220 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

Lo scrutinio della Corte è limitato in questa sede, secondo i termini dell'ordinanza di rimessione, alla parte della disposizione impugnata che si riferisce al potere di fissare le tariffe per i pareri igienico-sanitari resi dalle aziende sanitarie in materia edilizia, a norma dell'art. 220 del testo unico delle leggi sanitarie, ancorché la disposizione medesima conferisca alla Giunta regionale il potere di fissare le tariffe per tutte "le prestazioni, gli accertamenti e le indagini" effettuate a favore di terzi richiedenti.

3. - La questione è fondata.

Esattamente il remittente afferma che i versamenti relativi alle tariffe in esame costituiscono prestazioni patrimoniali imposte, come tali soggette alla disciplina dell'art. 23 della Costituzione, che pone, in materia, una riserva di legge, sia pure limitata alla statuizione degli elementi fondamentali della prestazione, la quale può essere imposta, appunto, solo "in base alla legge".

La giurisprudenza di questa Corte ha allargato la nozione di "prestazione patrimoniale imposta", ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, riconducendovi anche prestazioni di natura non tributaria, e aventi funzione di corrispettivo, quando, per i caratteri e il regime giuridico dell'attività resa, sia pure su richiesta del privato, a fronte della prestazione patrimoniale, è apparso prevalente l'elemento della imposizione legale (cfr. ad es. sentenze n. 55 del 1963, n. 72 del 1969, n. 127 del 1988, n. 236 del 1994, n. 215 del 1998).

Nella specie, tuttavia, non è necessario, per ritenere la prestazione in esame "imposta", far ricorso ad elementi di non facile definizione, come il carattere di "servizio essenziale" ai

bisogni della vita, rivestito dall'attività del soggetto cui la prestazione patrimoniale è dovuta (cfr. sentenze n. 72 del 1969, n. 127 del 1988, n. 215 del 1998). Infatti, ancorché sia dovuta a fronte dello svolgimento di un'attività da parte dell'azienda sanitaria, la prestazione in esame non si configura quale corrispettivo stabilito (e sia pure prestabilito) sulla base di una contrattazione tra l'azienda e il terzo richiedente, il quale liberamente si avvalga, in regime di mercato, di un servizio da quella reso; ma trova il suo fondamento in una imposizione legale, che grava sui terzi interessati all'attività dell'amministrazione prevista per legge ai fini del compimento di procedimenti che li riguardano, e che perciò viene da essi richiesta (cfr. le ipotesi di cui alle sentenze n. 507 del 1988, n. 90 del 1994, n. 180 del 1996).

4. - Questa Corte ha avuto modo di precisare ripetutamente che la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione è soddisfatta purché la legge (anche regionale: sentenze n. 64 del 1965, n. 148 del 1979, n. 180 del 1996, n. 269 del 1997) stabilisca gli elementi fondamentali dell'imposizione, anche se demanda a fonti secondarie o al potere dell'amministrazione la specificazione e l'integrazione di tale disciplina.

Nella specie, non sorge questione circa la determinazione dei presupposti dell'imposizione (costituiti dalla richiesta della prestazione dell'amministrazione) e dei soggetti passivi (i richiedenti), ma solo circa la determinazione del quantum dell'imposizione, che la norma impugnata rimette interamente alla Giunta regionale, senza indicare alcun criterio né alcun limite.

È bensì sufficiente, per rispettare la riserva di legge, che idonei criteri e limiti, di natura oggettiva o tecnica, atti a vincolare la determinazione quantitativa dell'imposizione, si desumano dall'insieme della disciplina considerata (cfr. sentenze n. 72 del 1969, n. 507 del 1988). Ciò può verificarsi, in particolare, quando la prestazione imposta costituisca il corrispettivo di un'attività il cui valore economico sia determinabile sulla base di criteri tecnici, e il corrispettivo debba per legge essere determinato in riferimento a tale valore. Ma nei casi, come quello di specie, in cui l'attività consiste in pareri o in accertamenti, resi o effettuati da una struttura pubblica stabile, investita di una molteplicità di funzioni, anche se fosse possibile determinare, a posteriori il costo delle singole prestazioni rese, sta di fatto che dalla disciplina legislativa, che affida alla Giunta regionale la determinazione delle tariffe, non è desumibile alcun vincolo a commisurare le voci delle tariffe stesse al costo delle singole diverse prestazioni rese.

Non si ricava dunque, dal sistema normativo in esame, alcun criterio oggettivo atto a delimitare la discrezionalità della Giunta: così che, ad esempio, risulta frutto di una scelta interamente libera l'adozione di una formula di compensi "a percentuale", commisurati all'importo dell'opera cui l'atto dell'amministrazione si riferisce, come prevede, in concreto, la delibera della Giunta regionale pugliese n. 1415 del 31 marzo 1994, adottata in attuazione della norma denunciata, per i pareri su progetti edilizi (cfr. Note generali per la lettura dello schema operativo, n. 3, e allegato F, capitolo 2, tariffa V, n. 5); ovvero di compensi "a tabella", stabiliti in una cifra direttamente determinata, come quelli previsti dalla stessa delibera, tra l'altro, nel caso dell'attività istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione all'apertura di talune attività (cfr. Note generali, cit., n. 5, e allegato F, capitolo 1, tariffa I).

Anche qualora si volesse avere riguardo alle caratteristiche del procedimento previsto per la fissazione delle tariffe, tenendo conto - come talvolta la Corte ha fatto nella propria giurisprudenza - dell'esistenza di elementi o moduli procedimentali considerati idonei a restringere l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione escludendone l'arbitrio (cfr., da ultimo, sentenza n. 215 del 1998, nonché, con riguardo alla materia dei c.d. diritti sanitari, sentenza n. 180 del 1996), si dovrebbe concludere comunque per l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, la quale si limita a prevedere una deliberazione della Giunta regionale, non preceduta dal parere o dall'intervento di alcun organo tecnico, e configura quindi una piena discrezionalità dell'organo politico-amministrativo. In ogni caso, va ribadito

che, ai fini del rispetto della riserva di legge, dalla disciplina legislativa devono anzitutto potersi desumere criteri oggettivi atti a guidare e circoscrivere adeguatamente le scelte relative all'entità della prestazione imposta: il che, nella specie, come si è detto, non accade.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, secondo comma, della legge della Regione Puglia 20 luglio 1984, n. 36 (Norme concernenti l'igiene e sanità pubblica ed il servizio farmaceutico), nella parte in cui prevede che la Giunta regionale, con riferimento ai pareri igienico-sanitari resi dai servizi delle unità sanitarie locali (oggi aziende sanitarie) in favore di terzi richiedenti nei casi previsti dalla legge, fissa le tariffe a carico dei terzi medesimi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 28 dicembre 2001.

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.*