CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **243/2010** (ECLI:IT:COST:2010:243)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **05/07/2010**
Deposito del **07/07/2010**; Pubblicazione in G. U. **14/07/2010**
Norme impugnate: Art. 1, c. 796°, lett. o), della legge 27/12/2006, n. 296; art. 33, c. 2°, della legge della Regione Puglia 16/04/2007, n. 10, come modificato dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 05/06/2007, n. 16.
Massime: **34812 34813 34814**
Atti decisi: **ord. 75/2010**

ORDINANZA N. 243

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e dell’articolo 33, comma 2, della legge della Regione

Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'articolo 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra l'Ordine nazionale dei biologi ed altro e il Ministero della salute ed altri con ordinanza del 12 dicembre 2007, iscritta al n. 75 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione dell'Ordine nazionale dei biologi nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-quater, con sentenza-ordinanza del 12 dicembre 2007, ha sollevato, in riferimento agli articoli 24, 32, 41, 97, 113 e 117, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e dell'articolo 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'articolo 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nella parte in cui impongono alle strutture private accreditate con il Servizio sanitario nazionale (di seguito, S.s.n.) una decurtazione sulle tariffe concernenti la remunerazione delle prestazioni rese per conto di detto Servizio;

che nel giudizio principale l'Ordine nazionale dei biologi, in persona del Presidente pro tempore, ha chiesto l'annullamento dei seguenti atti e provvedimenti: decreto del Ministro della salute, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 12 settembre 2006, recante «Ricognizione e primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie»; provvedimento dell'Assessorato alle politiche della salute della Regione Puglia, protocollo n. 24/796/AOSI2 del 25 gennaio 2007, avente ad oggetto «Legge finanziaria 2007 –Chiarimenti contabilizzazione quote fisse e sconti per prestazioni di specialistica ambulatoriale»; nota del Direttore generale dell'Azienda unità sanitaria Locale BR/I di Brindisi del 31 gennaio 2007, protocollo n. 5199, avente ad oggetto «DMS 12/9/2006. Modifica tariffe branca di patologia clinica, nonché ogni ulteriore atto presupposto, connesso o conseguente»; delibera della Giunta della Regione Puglia del 3 aprile 2007, n. 404, recante la disciplina delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario regionale (S.s.r.) e delle relative tariffe, nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso o conseguente;

che il citato art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006 concerne la remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.s.n. dalle strutture private accreditate e, nella parte censurata, dispone: «fatto salvo quanto previsto in materia di aggiornamento dei tariffari delle prestazioni sanitarie dall'articolo 1, comma 170, quarto periodo, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato dalla presente lettera, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale, praticano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, recante "Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe", pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla Gazzetta Ufficiale n. 216 del 14 settembre 1996, e pari al 20 per cento degli importi indicati per le prestazioni di diagnostica di laboratorio dal medesimo decreto»;

che l'art. 33, comma 2, della legge Regione Puglia n. 10 n. 2007, nel testo sostituito dalla legge Regione Puglia n. 16 del 2007, stabilisce: «Fino all'emanazione dei nuovi Livelli di Assistenza Nazionali (LEA), per il periodo compreso tra il 1° gennaio e la data di approvazione del DIEF di cui al comma 1, le tariffe relative alle suddette prestazioni sono quelle riportate nel nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delib. G.R. 22 settembre 1998, n. 3784 alle quali si applica lo sconto del 20 per cento previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007)»;

che, secondo il rimettente, alcune delle censure svolte dal ricorrente sono fondate e, conseguentemente, con «sentenza-ordinanza», ha annullato «in parte qua»: il citato d.m. 12 settembre 2006; il provvedimento dell'Assessorato alle politiche della salute della Regione Puglia del 25 gennaio 2007 (limitatamente alla parte in cui dispone l'applicazione di detto decreto ministeriale); la delibera della Giunta della Regione Puglia del 3 aprile 2007, n. 404 (nella parte in cui ha disposto l'applicazione delle precedenti circolari «in esecuzione del D.M. S. 12 settembre 2006»);

che, a suo avviso, le norme censurate impedirebbero, invece, l'accoglimento degli ulteriori motivi del ricorso e determinerebbero la decurtazione dei compensi per le prestazioni erogate per il mese di dicembre 2006 e per il 2007, almeno fino all'adozione da parte della Regione Puglia del documento di indirizzo economico e funzionale (DIEF), e, in ordine ad esse, sarebbe non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale delle medesime, essenzialmente per le ragioni esposte dal TAR per la Puglia nell'ordinanza del 19 ottobre 2007, n. 3631, che ha rimesso la relativa questione a questa Corte;

che le questioni sarebbero rilevanti, poiché sono entrambe le norme censurate ad imporre che il finanziamento delle prestazioni debba avvenire applicando lo sconto del 20 per cento sulle prestazioni di laboratorio di analisi e del 2 per cento sulle restanti branche, incidendo sul budget per l'anno 2007;

che, secondo il giudice a quo, la norma statale censurata violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto renderebbe applicabile il d.m. 22 luglio 1996, benché annullato con sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV, 29 marzo 2001, n. 1839), passata in giudicato, recando vulnus alle funzioni costituzionalmente attribuite al potere giudiziario;

che, inoltre, detta disposizione violerebbe l'art. 41 Cost., poiché la tariffa per la remunerazione delle prestazioni è stata stabilita con legge, imponendo uno sconto sulle tariffe vigenti, senza dare conto delle ragioni di detta misura e facendo riferimento a tariffe risalenti nel tempo, omettendo di considerare l'incremento dei costi dei fattori produttivi e, comunque, di accertarne, all'esito di istruttoria, l'eventuale mancato incremento, ovvero la diminuzione, risultando l'irragionevolezza della disciplina confortata dalla contraddittorietà insita nel fatto che il legislatore, appena tre mesi dopo l'approvazione del d.m. 12 settembre 2006, il quale aveva confermato le tariffe del 1996, ha espresso una diversa opzione, procedendo ad una ulteriore riduzione;

che, ad avviso del TAR, la norma statale censurata comprometterebbe la funzionalità delle strutture private accreditate e, in violazione dell'art. 32 Cost., inciderebbe sul diritto alla salute e sul diritto di libera scelta dell'assistito, anche in quanto le strutture pubbliche del S.s.n. non sarebbero in grado di assicurare, da sole, l'erogazione delle prestazioni sanitarie;

che il mancato svolgimento di una «compiuta istruttoria» (comunque, l'omessa allegazione del suo avvenuto espletamento) si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., dato che il legislatore deve porre a base delle sue scelte «un'adeguata conoscenza dei fatti, della quale deve dare conto», eventualmente mediante rinvio ai lavori preparatori o ad altri atti;

che, secondo il rimettente, il «sistema delineato dall'art. 1, comma 796, lettera o)», della legge n. 296 del 2006, si porrebbe «in contrasto con l'art. 117 Cost., nel momento in cui lo Stato non si limita a dettare i criteri per la fissazione delle tariffe da parte delle regioni, ma le fissa direttamente»;

che le esigenze di contenimento della spesa pubblica e la competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) non permetterebbero, infatti, l'individuazione dettagliata delle voci di costo dei bilanci regionali da ridurre e, comunque, l'indicazione della strumentalità della misura rispetto all'esigenza di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006» avrebbe richiesto lo svolgimento di una adeguata istruttoria e non giustificherebbe «l'incisione di interessi privati in nome delle sempre invocate ragioni di contenimento della spesa pubblica»;

che, infine, conclude il TAR, la norma regionale censurata sarebbe inficiata dagli stessi vizi e violerebbe il canone di buon andamento (art. 97 Cost.), in quanto: affida ad un futuro provvedimento la fissazione di nuove tariffe, senza apporre alcun termine; non prevede alcun meccanismo di regolazione tra le tariffe provvisorie e quelle che, eventualmente, avrebbero dovuto essere fissate, sicché identiche prestazioni nel 2007 potrebbero trovare una diversa remunerazione non in considerazione della loro oggettiva entità, ma per la casuale collocazione temporale della loro effettuazione nell'ambito del medesimo anno;

che, ad avviso del giudice a quo, le difficoltà finanziarie della Regione non potrebbero essere indiscriminatamente poste a carico dei prestatori dei servizi e la norma regionale in oggetto violerebbe il citato parametro costituzionale, nella parte in cui affida ad un futuro «documento di indirizzo economico e funzionale (DIEF)» le modalità di utilizzazione del fondo sanitario attribuito alla Regione per l'anno 2007, e rinvia alle tariffe delle prestazioni al «nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delib. G.R. 22 settembre 1998, n. 3784», sui quali applicare lo sconto previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006;

che nel giudizio si è costituito l'Ordine nazionale dei biologi, in persona del Presidente pro tempore, ricorrente nel processo principale, chiedendo che la questione sia accolta, formulando riserva di svolgere argomentazioni;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la norma statale sia dichiarata infondata, in quanto identica questione è stata già dichiarata infondata da questa Corte con la sentenza n. 94 del 2009.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-quater, con sentenza-ordinanza del 12 dicembre 2007, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 32, 41, 97, 113 e 117 (recte: art. 117, terzo comma), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), e dell'articolo 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'articolo 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nella parte in cui impongono alle strutture private accreditate con il Servizio sanitario nazionale (di seguito, S.s.n.) una decurtazione sulle tariffe concernenti la remunerazione delle prestazioni rese per conto di detto Servizio;

che la questione, benché sia stata proposta con «sentenza-ordinanza», con la quale il TAR ha accolto alcuni dei motivi proposti dal ricorrente, annullando in parte qua alcuni degli atti impugnati nel giudizio principale, senza pronunciarsi sulle censure la cui decisione ha ritenuto condizionata alla previa definizione dell'incidente di costituzionalità, è tuttavia ammissibile;

che il provvedimento contiene, infatti, un duplice ordine di statuizioni ed è configurabile come «ordinanza», nella parte in cui il rimettente, con esso, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, senza avere fatto applicazione delle norme censurate e senza avere definito il giudizio principale, del quale, per la parte non definita, ha disposto la sospensione (sentenza n. 94 del 2009);

che il giudice a quo ha, inoltre, non implausibilmente motivato in ordine alla rilevanza della questione così come proposta, anche in ordine alla disciplina applicabile ratione temporis, in riferimento alle prestazioni oggetto del processo principale;

che identica questione, concernente le stesse norme, sollevata in riferimento agli stessi parametri costituzionali ed agli stessi profili, pure proposta dal TAR del Lazio, sezione III-quater, con due ordinanze pronunciate nella stessa data, aventi contenuto in larga misura identico a quella in esame, è stata già decisa da questa Corte, unitamente alle omologhe questioni proposte con provvedimenti di rimessione sostanzialmente analoghi (uno dei quali espressamente richiamato dal rimettente, per farne propria la motivazione), e dichiarata non fondata (sentenza n. 94 del 2009);

che, con detta sentenza, questa Corte ha anzitutto ricostruito la complessa evoluzione della disciplina dell'erogazione e della remunerazione delle prestazioni sanitarie e, dopo avere posto in rilievo i fondamentali caratteri che connotano il vigente sistema, ha sottolineato l'imprescindibilità per il legislatore ordinario di procedere al bilanciamento delle esigenze di garantire egualmente a tutti i cittadini, sull'intero territorio nazionale, il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile, e di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro di una programmazione generale degli interventi da realizzare in questo campo;

che la citata pronuncia ha esposto gli argomenti i quali fanno escludere che il riferimento contenuto nella disciplina censurata a tariffe pregresse, alla luce del suo carattere temporalmente limitato, permetta, da solo, di farne ritenere l'irragionevolezza (anche in considerazione delle sopravvenienze normative, pure espressamente indicate), non rilevando, in contrario, la possibilità che prestazioni rese nello stesso anno (ma soggette a differenti regolamentazioni) siano diversamente remunerate;

che le censure riferite all'art. 41 Cost. sono state dichiarate infondate, non risultando comprovata la compromissione di ogni margine di utile, vieppiù in considerazione del carattere temporalmente limitato della disciplina e della circostanza che l'erogazione di prestazioni per conto del S.s.n. è comunque frutto di una scelta delle strutture private;

che analoga conclusione è stata affermata in ordine alla censura proposta in relazione all'art. 32 Cost., poiché il principio di libera scelta non è assoluto e va bilanciato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili, mentre l'incidenza della disciplina censurata sulla permanenza delle strutture private all'interno della organizzazione del S.s.n., con eventuale pregiudizio della funzionalità di quest'ultimo, è stata ritenuta inidonea a dare consistenza alla censura, essendo stata la relativa prospettazione affidata ad un'argomentazione meramente ipotetica;

che il riferimento all'art. 97 Cost. è stato giudicato inconferente, poiché detto parametro non è riferibile allo svolgimento della funzione legislativa;

che la questione sollevata in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost. è stata dichiarata non fondata, poiché il legislatore ordinario ha disposto una regolamentazione della remunerazione delle prestazioni, attraendola, temporaneamente, alla sfera legislativa, in virtù di una scelta non irragionevole, né manifestamente arbitraria, stabilendo una disciplina priva di efficacia retroattiva, che, quindi, non ha violato il giudicato e gli effetti della sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV, 29 marzo 2001, n. 1839), indicata quale giudicato asseritamente leso;

che la sentenza n. 94 del 2009 ha ritenuto non fondata la questione riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., sia perché la norma statale non ha escluso il potere delle Regioni di stabilire tariffe superiori, che restano a carico dei bilanci regionali, sia alla luce della condivisione dell'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria (espressa dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, in relazione al protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute), esplicitando altresì gli argomenti a conforto dell'infondatezza e dell'inconferenza delle deduzioni concernenti la diretta fissazione delle tariffe in esame da parte della norma statale;

che siffatte argomentazioni, e quelle ulteriori svolte in detta sentenza, hanno condotto, infine, questa Corte a giudicare infondate le censure concernenti la norma regionale (riferite a tutti i parametri sopra indicati, salvo l'art. 117, terzo comma, Cost., da ritenere evocato soltanto in relazione alla norma statale);

che il giudice a quo non prospetta argomenti differenti ed ulteriori rispetto a quelli dedotti con due provvedimenti di rimessione, di contenuto in larga misura identico a quello in esame, pronunciati dallo stesso TAR del Lazio, sezione III-quater, nella stessa data, valutati, unitamente agli altri che hanno proposto le questioni decise dalla sentenza n. 94 del 2009, e, conseguentemente, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata in riferimento agli articoli 24, 32, 41, 97, 113 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'articolo 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), sollevata in riferimento agli articoli 24, 32, 41, 97 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.